

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

Le
Problème Bicaméral
en Yougoslavie

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue
le vendredi 8 mars 1929, à 14 heures

PAR

Georges V. MILIKITCH

Président : M. MESTRE, professeur.
Suffragants : MM. LE FUR, professeur.
J. BARTHELEMY, professeur.

IMPRIMERIE « LABOR »
8, BOULEVARD DE VAUGIRARD, PARIS (XV)

Le
Problème Bicaméral
en Yougoslavie

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

Le Problème Bicaméral en Yougoslavie

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue
le vendredi 8 mars 1929, à 14 heures

PAR

Georges V. MILIKITCH

Président : M. MESTRE, professeur.
Suffragants : MM. LE FUR, professeur.
J. BARTHELEMY, professeur.

IMPRIMERIE « LABOR »
8, BOULEVARD DE VAUGIRARD, PARIS (XV)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

Le XIX^e siècle serbe a été marqué à son début par un réveil d'énergie nationale. La Serbie a été sous la domination turque jusqu'en 1804. L'œuvre de libération, commencée glorieusement par Karageorgos, dans la période de 1804 à 1813, fut poursuivie par Miloche Obrenovitch. La première reconnaissance internationale du nouvel Etat serbe, sous la forme d'une sorte de protection des grandes puissances, a été faite dans le traité de Paris, en 1856. Jusqu'à ce moment tous les efforts des Serbes convergèrent vers la liberté nationale. C'est en 1878, au congrès de Berlin, que l'indépendance de fait, dont jouissaient les Serbes depuis assez longtemps, fut consacrée par la proclamation de la souveraineté de la Serbie.

Le commencement du XX^e siècle a vu se réaliser l'union des Slaves du Sud avec la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes.

Un des problèmes qui se posent dès le début de l'organisation d'un Etat nouveau, c'est le problème de l'organisation du pouvoir législatif. C'est le fondement substantiel de chaque Etat. En prenant pour sujet de notre étude le problème de la dualité des Chambres législatives en Yougoslavie, nous avons été conduit par un double motif. Essayer de donner l'historique d'une idée, les différentes phases par lesquelles elle a passé et montrer en même temps, qu'elle était l'organisation du pouvoir législatif.

Dans la première partie de notre étude, nous avons essayé de montrer comment la question de la dualité des Chambres s'était posée dans les constitutions serbes et devant l'opinion publique serbe. Dans la seconde partie, nous étudions brièvement la question dans les autres pays yougoslaves de l'ancienne Monarchie austro-hongroise et dans le Monténégro. Ensuite, dans la troisième, nous avons exposé comment le problème bicaméral se présente dans la Yougoslavie.

PREMIERE PARTIE

La Chambre Haute dans les Constitutions serbes et devant l'opinion publique serbe

CHAPITRE PREMIER

LES PREMIERES CONSTITUTIONS SERBES ET L'ORGANISATION DU POUVOIR LEGISLATIF

La question constitutionnelle se trouve posée dès qu'un pouvoir politique se forme au sein d'une collectivité. Dès ce moment une Constitution paraît nécessaire qui régira les rapports des individus et des groupes et fixera les limites de ce pouvoir.

En Serbie, le problème de l'organisation constitutionnelle et politique du pays fut mise à l'ordre du jour dès les premiers temps de l'indépendance, aussitôt après que la nation fut devenue un Etat souverain. Ce problème s'est présenté dès l'origine sous la forme d'une lutte entre les tendances autocratiques du monarque et les désirs du peuple de limiter les pouvoirs du Prince.

La création du pouvoir suprême remonte à l'époque de la première insurrection serbe faite en 1804 sous Karageorges, organisateur et commandant en chef de

cette révolution, et fut achevée en 1830, date à laquelle Miloche Obrenovitch fut reconnu par la Porte comme prince héréditaire des Serbes (1). « Miloche est le créateur du pouvoir suprême. »

Plusieurs tentatives d'établissement d'un pouvoir monarchique furent faites sous Karageorges et le succès n'aurait certainement pas manqué, si la catastrophe de 1813 n'était arrivée.

En 1815, un second soulèvement éclate conduit par Miloche Obernovitch, fondateur de la dynastie Obrenovitch. Paysan doué d'une grande intelligence politique, il procéda par étapes, tergiversa habilement et sut recourir, selon le besoin du moment à la ruse ou à la force. Grâce à une politique savamment pratiquée dans les milieux influents turcs, il obtint des concessions appréciables (2).

La deuxième révolution serbe réussie, il conclut la même année en 1815, un traité avec le gouverneur turc de Belgrade, le vizir Marachli Ali Pacha. Ce traité conférait à la Serbie une certaine autonomie dans son organisation intérieure et Miloche fut reconnu Kneze (prince) suprême du pays (novembre 1815. L'Assemblée nationale (Skoupchtina) de 1827 confirmait solennellement Miloche prince héréditaire des Serbes. Celui-ci reçut en 1830 le Bérat d'investiture du sultan. Le hattî-chérif de la même année accordait à la Serbie le droit d'une organisation intérieure autonome. Dans cette période, Miloche poursuivit avec persévérance et énergie la réalisation de ses plans politiques, il tendit à l'absolutisme monarchique. Et, pour l'établir, il fut obligé de briser et de tenir dans sa main toutes les forces locales. « Il réussit à réduire au grade de simples fonctionnaires, soumis à ses ordres, tous les hommes influents de provinces qui, au commencement, s'étaient imposés à lui, en qua-

(1) S. Yovanovitch, La question constitutionnelle chez nous, dans le traité politique et juridique, Belgrade, l. I, p. 6.

(2) M.-B. Millochevits : « Les suffrages politiques dans les constitutions de Serbie », p. 10.

lité de chefs du peuple ». C'est pour cela que dans son administration, la hiérarchie en général ne reposait sur aucune base solide. Au-dessus de ces autorités locales qui ont précédé son avènement et qui, n'étant pas nommées par lui, voulaient conserver leur indépendance, Miloche a établi des commandants qui limitaient le pouvoir des chefs locaux. Vers la fin de 1820, Miloche avait donné comme principaux chefs au peuple, presque exclusivement ses frères, cousins et amis (3)... » Les fonctions de ces commandants, n'étant pas précisées par une loi, étaient susceptibles de s'étendre ou de se rétrécir, selon le bon plaisir du prince. Comme tous les grands chefs, meneur d'hommes et créateur d'Etat, il tendait vers le pouvoir absolu et ne supportait pas qu'on le contredit. Il était, d'autre part, un démagogue souple ce qui rendait son gouvernement supportable à l'intérieur. Il ne croyait nullement à la maturité d'esprit du peuple et n'avait aucun scrupule sentimental à cet égard. Il croyait le peuple profondément simple et inapte à se gouverner lui-même. Le peuple était pour lui la matière brute sur laquelle s'exerçait son action inspirée. La seule volonté qu'il reconnaissait au peuple, c'était la volonté d'obéissance. Mais il savait le flatter et s'appuyer sur lui toutes les fois que certaines ambitions et envies se dressaient sur son chemin. « Peuple tu es ma force » s'écriait-il astucieusement. Il voulait dire par là qu'il entendait supprimer tous les intermédiaires entre le peuple et lui (4).

Miloche resta maître absolu durant tout son règne « 1815-1839 ». Il avait concentré dans ses mains toute la vie publique du pays. Il n'était subordonné à aucune loi, car à cette époque les lois écrites n'existaient pas à proprement parler. Un esclavage de plusieurs siècles sous la loi d'un ennemi barbare avait entraîné une rupture avec le passé, si définitive et si profonde que les créateurs du nouvel Etat ne pouvaient pas s'inspirer des

(3) M. Gavrilovitch : « Prince Miloche », p. 288.

(4) Milochevitch, voir *op. cit.*, p. 10 et 30.

traditions anciennes. Entre l'Etat médiéval serbe et la Serbie ressuscitée, la continuité de l'idée politique était brisée. Dans la ruine d'un Etat serbe indépendant avaient sombré toute cette société féodale et l'organisation de l'Etat. Il existait une certaine sorte de division des pouvoirs. En principe le pouvoir judiciaire se séparait du pouvoir exécutif. Le pouvoir judiciaire appartenait au chef de « Nahija » (districts) et il existait certains collèges assumant les fonctions judiciaires (5). Mais cette division n'existait pas pour le prince. Il concentrait tout entre ses mains.

L'absolutisme de Miloche, pendant assez longtemps, ne fut soumis à aucune restriction. Mais quand les abus du despotisme de Miloche devinrent trop criants, un parti de « grands », recruté parmi les chefs du peuple s'insurgea contre lui se mit à réclamer une Constitution pour limiter les pouvoirs de Miloche. La lutte pour la Constitution ne sera engagée que beaucoup plus tard et grâce aux influences venues du dehors : « Comme adversaires de l'absolutisme de Miloche apparaissent d'abord la diplomatie russe, ensuite les chefs du peuple — Narodnés Starechines — qui, peu à peu, entraînent la masse paysanne (6). » C'est donc l'influence de la diplomatie russe qui, la première, a commencé à saboter l'autorité du prince. Des agents diplomatiques russes se sont immiscés presque régulièrement dans les affaires intérieures de la Serbie. Probablement ils outrepassaient les instructions données et agissaient suivant leur initiative personnelle. Mais ils attaquaient l'absolutisme du prince. » Miloche avait un ennemi dangereux et sournois dans la diplomatie tzariste, chez laquelle toutes les oppositions trouvaient un accueil favorable. » (7). C'est ainsi que dans le Hatti-Shérif de 1830, par lequel la Porte reconnaissait à la Serbie le droit d'organiser

(5) V. sur la division des pouvoirs de l'époque de Miloche : Kumanudi, *Droits administratifs*, p. 4.

(6) Yovanovitch S., *op. cit.*, p. 6.

(7) Milochevitch, *op. cit.*, p. 39.

une administration autonome ont été introduites sur l'instance de la diplomatie russe les deux dispositions suivantes :

1° Prince gouverne d'accord avec un Savet (Conseil) des chefs du peuple;

2° Les chefs seront inamovibles dans leur dignité.

C'est là qu'on trouve les premiers germes de la question constitutionnelle chez nous. La question constitutionnelle est donc posée par les Russes. (8)

« L'idée russe d'un Savet (Conseil) a été immédiatement saisie par les chefs du peuple. C'étaient, non des rivaux naturels de Miloche, des Voïvodes (chefs militaires) renommés, mais des hommes qui s'étaient élevés dans son service, recrutés parmi les collaborateurs subalternes du prince, ses créatures qui s'insurgeaient contre lui. Un parti populaire n'existera pas encore. Le peuple serbe sera plus ou moins passif et sera longtemps un spectateur indifférent de cette lutte entre le prince et sa camarilla insurgée. (9)

Quant à la masse paysanne, comme l'affirme M. Yovanovitch, le mécontentement y subsistait moins contre Miloche, que contre certaines survivances du régime féodal turc; le paysan ne possédait pas sa liberté économique complète, il se sentait toujours un asservi, attaché à la glèbe avec, au-dessus de sa tête, des maîtres qu'il était obligé de servir. Il demandait l'abolition de la corvée et la liberté du commerce. C'est qu'en effet, la corvée pesait lourdement sur les paysans ; il était contraint de travailler non seulement « pour l'unité publique et au profit du Knéze seul, mais il était obligé de fournir plus ou moins, un labeur à tous les fonctionnaires publics sans exception... La liberté que réclamait le peuple serbe vers 1830 n'était pas la liberté politique, mais la liberté économique. » (10)

Miloche ne pouvait pas céder volontairement aux exi-

(8) Yovanovitch (S.), *op. cit.*, p. 6.

(9) Milochevitsh, *op. cit.*, p. 41.

(10) Yovanovitch (S.), *op. cit.*, p. 3.

gences des « grands » d'autant plus qu'ils étaient devenus puissants grâce à lui, car un monarque absolutiste se transforme difficilement dans un monarque constitutionnel.

Miloche paraissait ignorer les dispositions concernant le Sénat contenu dans le Hatti-Chérif de 1830. Il ne leur avait donné aucune suite. Cependant, l'idée émise n'était pas faite pour disparaître. « L'idée russe d'un Sénat, composé de conseillers inamovibles, assistant le prince et limitant son pouvoir, leur a tourné la tête ; la douce vision de ces hauts postes qu'on leur a fait entrevoir agissait comme un stimulant dans la lutte qui était engagée entre le prince et les chefs du peuple (11). Ces chefs du peuple s'organisèrent et se révoltèrent contre le prince Miloche. Ils se rassemblèrent à Kragujevatz au mois de janvier 1835, dans la capitale de la Serbie d'alors, domicile du prince Miloche, entourée d'une masse armée et exigèrent la Constitution du prince Miloche. Cette simple pétition ressembla tellement au commencement d'une insurrection que Miloche dut octroyer pour conjurer le péril, la Constitution dit *Constitution de Sretenje*, proclamée le 22 février 1835. (12)

C'est donc grâce à cette insurrection que fut proclamée la première Constitution serbe. L'auteur de cette Constitution fut un des rares esprits cultivés et imbus des idées de libéralisme occidental, Serbe originaire d'Autriche, Dim. Davidovitch, grand admirateur des Constitutions françaises. Il a emprunté la forme de son œuvre aux Constitutions françaises, dans son chapitre XI, cette Constitution proclame les droits généraux des Serbes. En ce qui concerne le contenu de la Constitution, elle est basée sur le Hatti-Shérif de 1830. Ainsi fut formée, rédigée, promulguée la première Constitution serbe.

(11) Milochevitch, *op. cit.*, p. 41.

(12) Cette constitution est publiée dans le *Recueil de lois*, t. I.

§ 1. *Organisation du pouvoir législatif*
d'après la Constitution de février 1835.

La Constitution de février 1835 établissait trois facteurs dans l'exercice du pouvoir législatif : 1° le Sénat (Savet-Conseil ; 2° l'Assemblée nationale, Skoupchtina (Chambre des Députés) et 3° le prince.

1° *Le Sénat* (Conseil), créé par la Constitution, était composé des principaux chefs du peuple — Narodnés Starechines. Ce Sénat cumulait tous les pouvoirs appartenant jadis au prince. Mais ses principales attributions étaient du domaine du pouvoir législatif. La Constitution partageait le pouvoir législatif en somme entre le prince et le Sénat bien que la « Skoupchtina » n'en fut pas complètement exclue. Le Sénat devait être le véritable corps législatif influent. Il devait s'occuper de l'élaboration des projets de loi et en faisait les lois régulières que le prince semble-t-il était obligé de promulguer. Le prince n'avait qu'un veto suspensif et cela seulement dans deux cas. Ces cas n'étaient pas précisés de sorte que le pouvoir du prince dans le domaine législatif n'avait pas été nettement déterminé. Le Conseil fut également investi d'attributions appartenant au pouvoir exécutif. Il était le pouvoir suprême : il était l'incarnation de tout pouvoir ; il détenait en même temps le pouvoir administratif suprême : les ministres devaient être pris exclusivement parmi les conseillers (art. 66). Les différents ministères ont été considérés comme des sections faisant partie intégrante du Conseil ; les fonctionnaires ne pouvaient être nommés que sur sa recommandation et étaient soumis à son pouvoir disciplinaire.

A côté de ces importantes attributions dans le domaine du pouvoir législatif et exécutif, le Conseil avait une section spéciale qui assumait les fonctions de tribunal suprême de dernière instance. Le Sénat réunissait les trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, ne

laissant presque rien au prince (13). D'ailleurs le but de la Constitution était de limiter le plus possible les pouvoirs du prince dont l'absolutisme devenait de plus en plus gênant.

La Constitution de Sréténié avait garanti l'inamovibilité des sénateurs. L'inamovibilité des conseillers, qui servait de mobile puissant à la révolte des « grands » n'était pas expressément mentionnée, mais l'esprit de la Constitution était affirmatif. Certains articles de la Constitution disaient que les conseillers ne pouvaient pas être privés de leurs postes sans une faute grave qui devait être prouvée devant le Conseil.

2° *L'Assemblée nationale (Skouptchina)*. — La Constitution avait maintenu la Skouptchina qui avant n'était prévue par aucun texte et existait comme une institution du droit coutumier. Elle comprenait cent députés, élus par le peuple. La convocation de la Skouptchina avait lieu chaque année. Elle se composait des hommes les plus distingués, les plus honorables et qui jouissaient de la plus haute confiance dans leurs districts (art. 82). Leur indemnité était payée par ceux qui les envoyaient à la Skouptchina. Elle décidait de l'impôt; donc sa fonction primitive était de nature financière et nous verrons que ce sera dans la suite sa fonction principale. Le rôle de la Skouptchina au point de vue législatif était insignifiant, le pouvoir législatif était entre les mains du Conseil. Bien que la Skouptchina ne pouvait pas décider de lois, elle avait en quelque sorte un droit d'initiative. Elle pouvait faire au facteur législatif des propositions de lois qu'il fallait adopter. L'article 90 de la Constitution est explicite dans ce sens et s'exprime ainsi : « La Skouptchina peut attirer l'attention du prince et du Conseil d'Etat sur l'inconvénient des lois existantes, leur montrer les difficultés du peuple et les prier de faire une loi relative à ces questions.

(13) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 12.

Il y avait deux sortes de lois que le prince et le Sénat (Conseil) ne pouvaient pas promulguer sans le consentement de la Skouptchina. D'accord avec le prince et le Sénat, la Skouptchina décidait de ces deux sortes de lois.

La Constitution contenait, en effet, deux articles qui prévoyaient l'intervention de cette Assemblée pour l'adoption de certaines dispositions législatives.

C'étaient les articles 140 et 86. L'article 140 de la Constitution de Sréténié se rapporte aux lois constitutionnelles. L'article 86 est relatif à l'impôt. Les attributions de la Skouptchina, en somme étaient de caractère financier. Cette Assemblée décidait de l'impôt qui n'était établi que pour une seule année. L'article 91 lui conférait le droit exclusif de voter et partager l'impôt entre les citoyens. Elle exerçait un contrôle financier sur le gouvernement, car conformément à l'article 68 de la Constitution elle pouvait exiger l'apurement des comptes de l'Etat concernant les recettes et les dépenses de l'Etat. L'article 90 lui avait donné en plus le droit de se plaindre au prince dans le cas où la Constitution serait violée, soit de la part du Conseil ou des autres pouvoirs. Ainsi, elle apparaissait comme le gardien suprême de la légalité.

La Constitution de 1835 avait nettement délimité les sphères d'action des deux corps en attribuant le pouvoir législatif au Conseil et le pouvoir financier à la Skouptchina. Ils étaient deux organes presque indépendants l'un de l'autre. Ils ne collaboraient que dans les rares occasions où il fallait modifier la Constitution des lois organiques ou bien les lois sur l'impôt. La première Constitution serbe avait-elle donc établi le système bicaméral et quelle pourrait être sa portée dans cet ordre d'idée? Comme l'a dit M. Yovanovitch, éminent professeur de la Faculté de Droit de Belgrade, dans son étude sur le système bicaméral : « La Constitution de 1935 contenait la dualité des Chambres, mais le système bicaméral n'existait pas. Car ce système ne signifie pas

deux Chambres ayant des fonctions différentes, indépendantes l'une de l'autre, mais deux Chambres ayant des fonctions identiques et travaillant ensemble. » (14). Au premier abord, il semblait que la Constitution de 1835 avait l'intention d'adopter une sage décision et d'établir le système bicaméral : le Conseil et l'Assemblée nationale ne participait au travail législatif que dans peu de cas. D'autre part, le Conseil était chargé de fonctions de nature exécutive, législative et judiciaire. L'Assemblée nationale — Skouptchina — telle qu'elle est instituée par cette Constitution, remarquait Milovane Milovanovitch ressemblait à la Chambre des Communes anglaise à son origine, quand elle n'avait que le droit de voter l'impôt et de faire des pétitions au roi, pétitions qui pouvaient se rapporter aux lois nouvelles. Avec ces deux droits, la Chambre des Communes a conquis tous les autres droits et est devenue, à côté du roi et de la Chambre des Lords, le troisième facteur influent dans la législation. M. D. Milovanovitch, dans son étude, voit dans la Constitution de 1835 le premier germe du système bicaméral. (15)

3° *Le prince.* — Le second organe dont la participation dans l'exercice du pouvoir législatif fût assurée par Constitution était le prince, qui était, il y avait encore peu de temps, le maître souverain de tous les pouvoirs. Le rôle du prince dans ce domaine fut considérablement amoindri et réduit à rien. Le prince, qui détenait en apparence toute l'autorité, était, en réalité, obligé de confirmer toutes les lois votées et adoptées par le Conseil, exception faite dans des cas où la Constitution lui conférait le veto suspensif. La Constitution avait passé sous silence, soit par oubli, soit intentionnellement, de préciser les cas où elle avait confié le droit de veto sus-

(14) Yovanovitch (S.) : « Système bicaméral dans les traités politiques et juridiques ». Livre 2, p. 133.

(15) M. Milovanovitch : « Une chambre unique ou deux chambres », p. 35.

pensif au prince, de sorte que les limites de ces droits étant inconnus, l'exercice de ces droits dépendaient de l'autorité du prince et de la bonne volonté du Conseil. C'était une question contestable et insoluble. Le droit de veto suspensif du prince pouvait s'exercer sur toutes les lois, c'est-à-dire sur les deux catégories de loi jugées les plus importantes, ou bien limité par le Conseil s'il était plus puissant, à des lois d'importance secondaire.

Cependant, la Constitution de 1835 était « née morte ». Proclamée au mois de février, elle dut être suspendue au bout d'un mois d'existence à cause des protestations de la Turquie, de l'Autriche et de la Russie. Elle fut jugée par trop libérale. « Ces puissances furent alarmées de sa forme, empruntée aux Constitutions françaises... » La Russie nous a expliqué qu'elle ne voulait pas pour nous d'une Constitution au sens européen du mot où il était question des droits du peuple, de la Skouptchina, du Sénat, mais tout simplement un règlement par lequel le pouvoir administratif serait organisé et défini. Profitant de cette protestation des puissances, Miloche s'était débarrassé, sans trop de façon, de cette Constitution qu'il avait acceptée comme un pis aller pour étouffer dans l'œuf une insurrection (16). Et la Constitution se trouva ainsi écartée sans avoir reçu la moindre application.

§ 2. — *La Constitution dite « turque » de 1838*

La lutte entre le prince Miloche et ses rivaux a repris avec une plus grande véhémence après l'abrogation de la Constitution de 1835. Les « grands » ont reçu un appui efficace de la diplomatie russe. La Russie n'avait cessé de demander la mise en application des dispositions de Hatti-Cherif de 1830 concernant le Sénat et

(16) Yovanovitch (S.) : « La question de Constitutionnelle chez nous dans les traités politiques et juridiques ». Livre premier, p. 13 et 14.

l'immovibilité des sénateurs. Dans ces circonstances, Miloche n'avait qu'une chose à faire, c'est de s'adresser à la Porte et de demander l'octroi d'une nouvelle Constitution pour éviter l'immovibilité des sénateurs par laquelle les « grands » pouvaient contrebalancer l'autocratie de Miloche et limiter son absolutisme, Miloche avait l'intention de s'appuyer sur l'Angleterre pour contrebalancer l'action concertée des « grands » et de la Russie.

Le projet de Constitution qui fut alors rédigé par Miloche passait sous silence les deux dispositions du Hatti-chérif de 1830. Démagogue, politicien habile, Miloche avait voulu par une ruse éviter les deux dispositions et rester le maître de la situation. Cette fois-ci la chance ne le favorisa pas. La Porte octroya bien le projet de Constitution de Miloche sous la forme d'un nouveau hatti-chérif. Mais Miloche était trompé dans ses espérances. D'une part, la diplomatie russe s'efforça d'affaiblir l'influence de l'Angleterre, d'autre part, la Porte, sur l'insistance de la Russie modifia et compléta le projet de Miloche, en introduisant le Sénat et en conservant l'immovibilité des sénateurs, ce que Miloche redoutait le plus. La Constitution de 1838 déplaçait complètement les forces au détriment de Miloche. Celui-ci considéra cette Constitution comme une honte et une défaite personnelle et ne réussissant pas à la supprimer, il renonça au trône. Ainsi fut proclamée la seconde Constitution serbe, dite turque parce qu'elle était octroyée par la Porte. Ce fut la première qui fut mise en vigueur ; elle y restera jusqu'en 1869.

L'ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LA CONSTITUTION DE 1838

Dans son chapitre sur l'organisation des pouvoirs et du pouvoir législatif en particulier, la Constitution du 24 décembre 1838 mentionne le prince (art. 3), et le

Savet (Conseil-Sénat) (art. 3) entre lesquelles elle partage le pouvoir législatif (art. 13). Chose curieuse, elle a passé sous silence l'Assemblée nationale — Skoupchtina. Dans aucune de ses dispositions, il n'est question ni de la Skoupchtina, ni des droits du peuple. La Skoupchtina était donc effacée du contenu de la Constitution, soit volontairement, soit involontairement. Sur la protestation de Miloche, la Russie et la Porte ont déclaré ultérieurement qu'ils ne voyaient aucun inconvénient « à ce que la Narodna Skoupchtina soit toujours convoquée, d'après la coutume ancienne, si on en avait besoin ». Quoi qu'il en soit, le peuple Serbe qui allait vivre sous la Constitution de 1838 était privé de son puissant représentant, la Skoupchtina — et par là se trouvait éloigné de la gestion des affaires publiques.

La Constitution du 12 décembre 1838 (17) prévoyait dans son article 6 d'un Soviet (Conseil-Etat) (18). Les articles suivants 7, 8, 9 et 10, parlent de l'organisation de la composition et de la compétence de ce Soviet. Il se composait de 17 membres inamovibles.

Il ne pouvait pas être dissout. L'inamovibilité de ses membres était garantie par la Porte. Le prince, par conséquent, n'avait aucune influence sur ces derniers puisqu'ils ne pouvaient pas les destituer. A l'origine, le Conseil pouvait encore, à la rigueur, avoir un semblant de caractère représentatif. Ses premiers membres étaient des hommes qui jouissaient d'une notoriété assez grande, soit parce qu'ils s'étaient distingués dans les guerres contre les Turcs, soit parce qu'ils possédaient une grande fortune. Ils occupaient donc un rang imminent dans leur province à l'un ou l'autre de ces deux titres. Mais cette situation sera par la suite, profondément modifiée. Ces premiers conseillers perdirent de plus en plus le caractère de représentant des provinces (19). « Ils devaient s'installer à Belgrade, de ce fait, le contact quotidien et

(17) V. *Recueil des lois sous le règne de Miloche*, livre premier.

(18) V. *Recueil des lois sous le règne de Miloche*, livre premier.

(19) M. Milochevitch, *op. cit.*, p. 50.

immédiat entre le peuple et eux a cessé. Ils continuaient à visiter leurs biens en province, mais ces tournées périodiques n'étaient pas suffisantes pour entretenir leur popularité locale (20). D'autre part, le prince, usant de son droit de nomination, choisissait surtout les conseillers parmi les préfets, qui, chacun dans leur département, avait succédé aux anciens « chefs du peuple ». Ainsi la composition du Sénat fut à la longue complètement refondue. Vers 1850, il comptait en grande majorité, des membres recrutés dans les cadres administratifs. Ainsi constitué, le Conseil était désormais devenu « l'organe de la haute bureaucratie ». Le prince nommait les sénateurs (art. 8). Mais la personne qui allait devenir membre du Conseil devait « être parfaitement connue de ses concitoyens, jouir d'une parfaite honorabilité et avoir rendu des services à sa patrie (art. 8). Le choix du prince n'était donc pas complètement libre. Les candidats devaient jouir de la confiance du prince et du peuple. Il est à remarquer que la disposition qui fixe à 17 le nombre des membres du Conseil n'est pas l'effet d'un pur hasard. Il y a là une expression de cette tendance à la représentation des provinces qui s'est fait jour même au cours de la première insurrection. Ce nombre concorde avec le nombre des districts. Le pays était divisé en 17 districts, chacun voulait avoir un représentant particulier dans un corps si puissant. Le Conseil avait donc sous ce rapport un caractère représentatif, puisqu'il devait compter dans son sein un notable pour chaque province (21). A l'origine, le Sénat devait être une sorte de représentation nationale, Assemblée des personnages les plus honorables et les plus notables du pays.

Les attributions du Sénat étaient très vastes, il cumulait le pouvoir législatif et dans une large mesure le pouvoir administraif.

(20) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 120 et 121.

(31) Milochevitch : « Le suffrage politique dans les Constitutions de Serbie jusqu'à la Constitution de Vidovdan » (1921), p. 43.

1° *Dans le domaine législatif* le Sénat partageait ce pouvoir avec le prince. L'égalité n'était pas complète. Le rôle de ce Conseil devient extrêmement important, il s'érige en rival du prince, il est même supérieur du prince, car il avait, lui seul, le droit exclusif d'initiative parlementaire (art. 11 de la Constitution du 12 décembre 1838). Le Conseil faisait exclusivement les projets de loi au sein de ses commissions spécialement nommées à cet effet. Le prince ne pouvait pas faire de projets de loi, il devait se contenter de montrer au Conseil le besoin et la nécessité d'une loi. Ce droit n'appartenait pas seulement au prince, mais aussi à chaque ministre, à chaque conseillers et à tous les représentants d'un pouvoir quelconque. Seulement le Sénat n'était pas obligé de tenir compte de ces propositions. Par cette disposition, le droit de proposition du prince était mis bien bas, on ne s'éloignait jamais du but primitif : limiter le plus possible le pouvoir du prince. A part le droit d'initiative, le prince et le Conseil étaient deux facteurs égaux possédant les mêmes droits dans le domaine législatif. « Le prince ne pouvait faire aucune loi sans le Conseil : le Conseil ne pouvait pas ordonner au prince de promulguer une loi qu'il n'acceptait pas ». Le prince avait, à la différence de la Constitution de février 1835, le veto absolu. Le Conseil n'était pas un corps périodique, comme le Parlement, il était toujours réuni. C'est pour cette raison qu'aucun pouvoir propre n'a pu se développer chez le prince.

2° *Dans le domaine des attributions financières*, le Conseil a le droit exclusif de voter le budget, l'Assemblée nationale — Skoupchtina — n'étant pas prévue par la Constitution.

Le Conseil préparait lui-même le budget (art. 13). Le Ministère des Finances ne faisait que collaborer au sein du Sénat à cette préparation.

Le gouvernement ne pouvait pas ouvrir des crédits exceptionnels et en demander ensuite l'autorisation au

Sénat. Il devait avoir pour tous les crédits une autorisation préalable. Il était complètement soumis au Sénat en cette matière.

Le Sénat exerçait aussi les fonctions d'une Cour des Comptes, il en fut ainsi jusqu'en 1858 date à laquelle cette juridiction fut séparée du Sénat et forma un corps à part.

3° *Dans le domaine administratif*, le Conseil avait aussi certains pouvoirs :

a) D'après l'article 12b de la Constitution du 24 février 1838, le Conseil nommait les fonctionnaires, déterminait les postes administratifs et l'échelle des traitements; toute l'organisation du pouvoir administratif dépendait de lui. Il organisait le pouvoir central et déterminait la compétence des ministères et, par conséquent, était compétent pour délibérer sur les conflits de compétence, il était en quelque sorte le tribunal administratif suprême;

b) Il exerçait un contrôle sur les ministres. Il pouvait demander aux ministres exception faite du Ministre des Affaires étrangères, un rapport annuel sur leur travail et il avait le droit d'exercer un contrôle sur leurs comptes. Les rapports du Sénat et des ministres n'étaient d'ailleurs pas nettement précisés. Des articles 4 et 5 de la Constitution, il ressortait que le prince avait le droit de nommer et de choisir les ministres parmi les membres du Sénat, et grâce à cela, le gouvernement se transformait en une sorte de commission exécutive du Sénat;

c) Le Sénat n'avait, d'après la nouvelle Constitution aucune attribution judiciaire. Il n'y avait plus dans un sens de section remplissant les fonction du tribunal suprême à la différence de la Constitution de février 1838. Une Cour d'appel était instituée.

La Constitution de 1838 a déplacé tous les pouvoirs au détriment du prince et au profit du Sénat qui régnait sur le pays comme une oligarchie.

D'après la Constitution de 1838, le Sénat et le prince se sont partagé le pouvoir législatif, mais le pouvoir exécutif restait, en somme, entre les mains du prince avec l'immixtion de plus en plus grande du Soviet. La compétence du Sénat s'étendait à tout ce qui touche aux intérêts publics du peuple. « L'acte constitutionnel de 1838 établit la suprématie de quelques chefs du peuple ; il inaugure le régime bureaucratique dans la Principauté de Serbie, pays tributaire du Sultan. »

La Constitution de 1838 était caractérisée par une imprécision orientale. Ses dispositions étaient vagues comme d'ailleurs toutes les notes diplomatiques envoyées à la Serbie vasale à cette époque. Ainsi, il y avait deux institutions en matières législatives : le Sénat et le prince, dont les attributions législatives étaient, tout d'abord égales. Mais la Constitution, en plaçant l'un vis-à-vis de l'autre ces deux pouvoirs à peu près équivalents a omis, comme à dessein, de délimiter leurs attributions respectives et d'indiquer une solution dans le cas de conflits éventuels. C'est pourquoi notre histoire constitutionnelle de cette époque-là est pleine des conflits entre le prince et le Sénat. Ce qui étonne encore plus c'est que la Constitution n'avait même pas envisagé les conflits possibles et, par conséquent, rien n'était institué pour atténuer et dénouer ces conflits. Ils étaient trop nombreux, ce qui montrait très clairement les inconvénients provenant du système unicaméral dans lequel un corps, devenu trop puissant au détriment de l'autre, abuse de sa force.

La situation était très tendue et on en avait cherché le dénouement dans la convocation d'une Assemblée nationale, ce qui fut fait. La convocation de la Skoupchtina était l'unique moyen de sortir de l'impasse dans laquelle le régime de 1838 a été enfermé par suite des conflits continuels entre les deux pouvoirs rivaux, le prince et le Conseil.

Cependant, les partisans du prince, ainsi que ceux du Conseil, voyaient d'un mauvais œil le recours à la con-

vocation de la Skoupchtina; cet appel au peuple leur paraissait un acte révolutionnaire. (22) Quant aux partisans, sans perdre de vue les inconvénients et les dangers du système unicaméral de la convocation de l'Assemblée nationale, ils visaient surtout un but politique. Ils voulaient, profitant de la popularité et de la force de la Skoupchtina, détrôner Alexandre Karageorgevitch, le prince de la Serbie d'alors et de le remplacer par Miloche Obrenovitch. C'était là le véritable mobile des partisans de la convocation de l'Assemblée. Ils aboutirent d'ailleurs à ce qu'ils désiraient. Alexandre Karageorgevitch s'est retiré au profit de Miloche Obrenovitch.

C'est dans ces conditions que fut promulgué, le 28 octobre 1858, la première loi sur la Skoupchtina. Jusqu'à cette date, cette Assemblée se réunissait exclusivement d'après la coutume. Quels que soient les motifs des promoteurs de la loi sur la Skoupchtina, c'est de là qu'est sorti un acte qui forme une époque nouvelle dans l'histoire constitutionnelle serbe. Avec cette loi apparaît une nouvelle institution pleine d'avenir — l'Assemblée nationale — la Skoupchtina.

La loi du 28 octobre 1858 rendit la vie à ce corps. Le succès de la Skoupchtina était inévitable. Le Conseil avait, au commencement, dans une certaine mesure au moins, un caractère de représentation nationale. Comme nous l'avons vu, les hommes les plus considérables de chaque district y siégeaient. Par l'intermédiaire de ces conseillers, le peuple pouvait avoir l'impression d'exercer un certain contrôle sur le prince et de participer au gouvernement. Or avec le temps, ces premiers conseillers disparaissaient et étaient remplacés par des fonctionnaires instruits qui n'avaient aucune popularité, mais dont la présence était nécessaire au bon fonctionnement de la machine administrative. De cette façon, le Conseil se bureaucratisait progressivement. Le peu-

(22) Yovanovitch : « Ustavobraniteli », p. 114.

ple se sentait écarté des affaires publiques, il savait que pour redevenir un facteur influent, il fallait qu'il obtienne le rétablissement de la Skoupchtina (23).

Malgré l'élan formidable que l'Assemblée de Saint-André témoignait pour la conquête de ces droits, la Skoupchtina n'avait pas complètement réussi dans son entreprise. La Skoupchtina, d'après la loi du 28 octobre 1858, était, malgré tout, un corps consultatif. Dans sa docilité, il y avait quelque chose de changé. L'article 6 de la loi a réduit le rôle de l'Assemblée dans la législation en ceci : « Son devoir est de formuler des vœux et avis sur les questions que le prince et le Soviet voulaient bien lui soumettre, de leur en faire connaître les inconvénients et d'exprimer les désirs du peuple. »

La loi du 28 octobre 1858 sur l'Assemblée nationale avait donné un fondement légal à une institution qui ressortait entièrement du droit coutumier. Par ce fait, il y avait deux corps : le Conseil, établi par la Constitution « turque » de 1838, et l'Assemblée nationale — Skoupchtina — dont les fonctions devaient s'exercer dans le domaine législatif. L'existence de ces deux corps devait-elle signifier l'institution du système bicaméral ? La Constitution turque de 1838, nous l'avons déjà vu, n'avait fait que consacrer le régime d'une Chambre unique qui avait été qualifiée à juste titre la Chambre Haute. La loi du 28 octobre allait-elle compléter cette Constitution et établir le système des deux Chambres ?

« La Constitution du 28 octobre 1858 sur la Skoupchtina n'avait pas introduit le système bicaméral : le Sénat et le prince étaient restés détenteurs du pouvoir législatif ; à côté d'eux, la Skoupchtina a existé comme un corps qui devait les renseigner sur les dispositions du peuple. » (24) Cette loi n'introduit pas le système bicaméral qui correspond au système bicaméral actuellement admis dans la doctrine et consacré par la

(23) Milochevitch, p. 54 et

(24) Yovanovitch (S.) : « Système bicaméral », p. 134.

pratique. La dualité des Chambres existait. Seulement elle n'avait pas, contrairement au système bicaméral, les mêmes fonctions. Ce n'était qu'une étape transitoire. On s'acheminait vers la conquête des droits de la Skoupchtina dans le domaine de la législation et en conséquence on marchait à grand pas vers l'introduction de deux Chambres avec des droits égaux et des attributions identiques. Les lois postérieures de la Skoupchtina nous en apportent un témoignage certain.

Pendant la période de 1858 jusqu'en 1869, la loi sur la Skoupchtina a été plusieurs fois modifiée : 5 janvier 1859, 30 juin 1860 et 17 août 1861. Les dispositions de ces lois modificatrices se différenciaient les uns des autres, qu'il s'agissait du recrutement de l'Assemblée, de son organisation intérieure ou de son mode d'élection, etc. Mais chose curieuse, elles se ressemblaient presque entièrement quant aux attributions législatives accordées à l'Assemblée. Les dispositions fortifiant son pouvoir législatif et concédant des droits plus larges sont dispersées par ci par là dans ces différentes lois. Cependant, l'ensemble de ces dispositions modifiant la loi du 28 octobre 1858, constitue un progrès sur ladite loi. La Skoupchtina reste le corps consultatif, mais le Sénat et le prince ne pouvaient pas décider de certains objets sans avoir entendu l'opinion de l'Assemblée.

Comme exemple, nous pouvons citer les lois organiques, la loi sur le Prince, le Conseil, les Ministres, la Skoupchtina et, ce qui était important, en matières financières, le rôle de la Skoupchtina devenait de plus en plus considérable. Cette Assemblée décidait de l'impôt; le budget devait passer d'abord par elle et son consentement, qui était avant facultatif et ne liait en rien le Sénat et le prince, était devenu obligatoire, du moins dans certains cas. « Très importants par leur nature, ces cas n'étaient pas trop nombreux. » (25)

(25) Yovanovitch : « Système bicaméral », p. 184.

CHAPITRE II A

LA REFORME CONSTITUTIONNELLE EN 1869 ET LA QUESTION DE LA DUALITE DES CHAMBRES

La Constitution de 1838 a été remplacée par la Constitution de 1869 qui fut promulguée après le meurtre du prince Michel. Elle fut l'œuvre de la Régence, placée à la tête du pays pendant la minorité du nouveau prince héritier Milan. Elle est connue sous le nom de : « Constitution de la Régence », ou bien par la date de sa création « Constitution de 1869 », tout simplement.

La Constitution de février 1835 était la première Constitution Serbe, la Constitution de 1869 était la première Constitution que la Serbie s'est donnée elle-même. La Turquie, à cet époque, a renoncé aux prétentions de donner à la Serbie son statut politique (26) et, en conséquence, la Régence était à même d'éditer les nouvelles lois constitutionnelles sous la forme d'une vraie Constitution, à la différence du prince Michel qui était obligé de le faire sous forme de lois ordinaires. La Constitution « turque » de 1838 a cessé, en fait, d'exister depuis 1859, après le retour des Obrenovitch. Le prince Michel avait promulgué à cette date les lois organiques les plus importantes (sur la succession au trône, sur la Skoup-

(26) Le Traité de Paris (1856) reconnaissait à la Serbie le droit à une administration intérieure complètement autonome, et elle la plaçait sous la protection des puissances garantes : La France, la Russie et l'Autriche. La Turquie, prétendant user de ses droits de suzerain, voulut s'émiscer fréquemment dans les affaires intérieures de la Serbie, alléguant les clauses prévues par la Constitution. Cependant, grâce à la démarche de la France et de la Russie, qui avait signifié à la Porte que son intervention serait contraire à l'esprit et à la lettre du traité de Paris, celle-ci fut obligée de s'incliner. Ainsi, les difficultés extérieures qui pouvaient surgir, furent écartées.

chtina, sur le Conseil) qui modifiaient de fond en comble toute l'organisation de l'Etat. Si on ne procède pas alors au vote d'une nouvelle Constitution, ce fut par crainte de complications extérieures pour ménager les susceptibilités de la Turquie.

Cette Constitution représente, à divers titres, un progrès remarquable par rapport au passé. C'est une œuvre purement nationale, qui est venue remplacer la Constitution dite Turque de 1838, sous laquelle vivait théoriquement la Serbie jusqu'en 1869. Votée par la grande Assemblée nationale, elle représente une éclatante victoire politique du jeune Etat Serbe et une déclaration solennelle adressée aussi bien au suzerain, c'est-à-dire la Porte, qu'au monde entier, déclaration aux termes de laquelle la Serbie émancipée entendait désormais conduire elle-même sa destinée. La suzeraineté de la Porte qui, depuis longtemps déjà ne se manifestait guère que par le tribut annuel que le pays devait payer au Sultan, venait de subir une nouvelle défaite dans le domaine du droit public. (27)

Après le meurtre du prince Michel, la réforme constitutionnelle aurait été mise à l'ordre du jour et tout naturellement elle devait envisager en premier lieu l'organisation du pouvoir législatif. Le régime inauguré par la Constitution de 1838, la loi du 28 octobre 1858 sur l'Assemblée nationale et les lois postérieures sur l'organisation du pouvoir législatif, avaient déjà institué la dualité des Chambres : la Chambre Haute (Soviet-Conseil) et la Chambre Basse (Skoupchtina, Assemblée nationale). Le système bicaméral n'était pas consacré dans toute son ampleur. La co-existence simple des deux Chambres était un fait légal, dont la consécration fut faite par les lois organiques diverses, mais elle n'était pas suffisante. La Chambre Haute décidait seule des lois ; la Chambre Basse émettait des vœux et attirait l'attention du gouvernement sur certaines questions

(27) Milochevitch, *op. cit.*, p. 79.

qu'elle jugeait importantes : « La Première était tellement puissante, et la seconde tellement insignifiante qu'il n'était pas possible de parler du système bicaméral proprement dit, qui préconise l'égalité des droits entre les deux Chambres ». (28)

La co-existence de ces deux corps était de nature à amener les constituants à l'idée de conférer dans la nouvelle Constitution à la Chambre des députés — Skoupchtina — un droit de décider des lois, égal à celui du Sénat et à l'idée de partager l'exercice du pouvoir législatif entre le Conseil et l'Assemblée nationale en établissant ainsi le vrai système bicaméral dans toute son ampleur. Ainsi donc rien n'était plus naturel que d'arriver à reconnaître à la Skoupchtina de la nouvelle Constitution le droit de décider des lois conjointement avec le Sénat et de créer ainsi la vraie dualité des Chambres.

Cette idée s'est faite jour au sein du Comité Constituant, institué par les soins de la Régence dans lequel les principes généraux de la réforme constitutionnelle devaient être arrêtés. Ce Comité se composait d'hommes politiques les plus distingués, autoritaires et influents de tous les partis politiques même de ceux de l'opposition. Le nombre de ces membres était de 70. Ce Comité devait non pas faire le projet formel de la Constitution mais discuter certaines questions de principe (29). Il devait résoudre un grand nombre de questions intéressant la vie du pays. Un des problèmes des plus importants, dont le Comité devait donner la solution, était le problème de l'organisation du pouvoir législatif. La première question que le Comité s'était posée était la suivante : Comment faut-il organiser le pouvoir législatif ? Faut-il l'organiser dans deux Chambres, ou bien consacrer une Chambre unique ?

De là la question fut portée devant l'opinion publique et, pour la première fois, l'opinion publique s'en

(28) Yovanovitch : « Dualité des Chambres », p. 135.

(29) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 135.

occupait plus sérieusement. Les débats prirent dans les journaux une tournure plutôt académique. Outre les raisons tirées de la doctrine générale, on allégua des raisons particulières tenant à la nature de la société serbe.

La première séance de ce Comité, tenue le 8 décembre 1869, fut ouverte par le discours de la Régence. La plus grande partie de ce discours fut consacrée à attirer l'attention des membres du Comité sur l'importance de l'organisation du pouvoir législatif. Le discours préconisait le rôle de l'Assemblée nationale — Skoupchtina — dans la législation. Le droit de participation de l'Assemblée dans l'exercice du pouvoir législatif était mis hors de doute. L'Assemblée avait un droit sûr et certain de décider des lois. La question qui pouvait se poser était de savoir, si le Sénat devait être conservé comme deuxième facteur législatif. « Le succès de l'Assemblée était assuré; il restait à savoir si l'Assemblée dans son triomphe anéantirait le Sénat ou bien si elle le conserverait comme une institution complémentaire de l'Assemblée nationale et lui appartenant pour empêcher, après la puissance du Sénat, la toute puissance de l'Assemblée. » (30)

La Régence, dans son discours, préconisait le système bicaméral exposant largement les avantages de ce système. Nous citerons la partie caractéristique de ce discours, celle qui nous intéresse le plus, la partie relative à l'organisation du pouvoir législatif, en raison de sa double importance : 1° d'abord parce qu'elle posait pour la première fois la dualité des Chambres devant l'opinion publique et provoquait la discussion de ce sujet devant cette opinion. L'opinion publique ainsi intéressée, a entamé une large discussion qui a fait apparaître les arguments pour et contre le système bicaméral et, en conséquence, a partagé les partisans et les adversaires de ce système; 2° ensuite, elle pouvait exercer une certaine influence sur les membres du Comité.

(30) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 136.

La Régence s'exprimait ainsi dans la partie de son discours relative au système bicaméral : « Il y a des gens qui croient que partout où le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres, ce système provient des anciennes habitudes et coutumes féodales. Mais si on considère que dans certains pays qui n'ont pas connu la société féodale, dans leur vie passée, le second facteur législatif existe, à côté de l'Assemblée nationale, soit sous le nom de Sénat, Conseil ou n'importe quel autre titre (comme c'était le cas des Etats-Unis d'Amérique), alors l'opinion ci-dessus citée ne paraît pas fondée. Au contraire, on sait que pendant les temps troublés on ne cherche qu'à concentrer toute la force entre les mains de l'Assemblée nationale, pour que celle-ci puisse donner toute sa vigueur et dès que les esprits se calment on à recours au second facteur pour arrêter la fougue du premier et se prémunir contre sa partialité.

« Par une Chambre unique, les affaires se font plus facilement et plus simplement ; or on n'exige pas d'un corps législatif la solution rapide des choses, mais une solution mûre et bien réfléchie, bien qu'elle soit lente, car celles-ci se résolvent d'autant plus favorablement qu'elles s'examinent plus froidement et dans tous les détails.

« Surtout chez nous, les peuples méridionaux de sang chaud et turbulent et d'imagination vive, un danger est toujours à craindre : celui qui provient de l'impétuosité et il serait prudent d'indiquer les limites qui nous borneraient aux moments d'agitation.

« De même qu'il n'est nullement honteux qu'un individu, simple particulier, se soucie, se préoccupe de s'abstenir au moment d'irritation, de même il ne peut être honteux que le peuple tout entier montre la même prudence.

« Les Américains du Nord sont un peuple des plus civilisés, cependant il leur est arrivé que des hommes politiques, dans leur propre intérêt, ou dans l'extase de la

passion, aient entraîné l'Assemblée tout entière et l'ai induit en erreur.

« Il ne peut y avoir aucune insulte, aucune offense pour notre amour-propre national, si nous confessons qu'il pourrait y avoir à craindre pour nous des embarras pareils.

« Il est à remarquer justement que le souverain peut être plus facilement entraîné dans la lutte des partis politiques, lorsque le corps législatif est réduit à un seul facteur, car il n'y a entre le souverain et ces partis aucun médiateur, conciliateur. Nous autres Serbes, qui avons eu tant d'expériences amères du sort de nos monarques, nous ne devons pas perdre de vue cette leçon d'histoire. **Rien de tout ce que nous pouvons faire pour les éloigner de nos querelles mutuelles ne sera superflu.** Qu'ils restent au-dessus de nous et de nos conflits, si bien qu'ils en soient complètement épargnés.

« En dehors des raisons qui sont de tous les temps et de tous les pays, nous avons nos propres raisons qui nous commandent également impérieusement de ne pas concentrer le pouvoir législatif tout entier dans un corps unique. Une de ces raisons est celle-ci : chez nous, les pays se montrent peu disposés d'élire pour leur représentant dans l'Assemblée nationale les hommes qui n'appartiennent pas à leur caste, et puisque la classe agricole de notre peuple est la plus nombreuse, c'est elle qui sera dans l'Assemblée nationale le parti prépondérant. Or si on prend en considération que le corps législatif doit comprendre tout le peuple, toutes les classes, car il doit être le miroir le plus fidèle de toutes les forces nationales, alors une seconde Chambre, un Sénat semble bien nécessaire, car tandis que l'Assemblée nationale, élue par le suffrage universel, aura la base la plus large, dans le Sénat la nomination par le souverain introduira dans la vie politique les classes qui renforceront le corps législatif de forces diverses.

« Aussi les membres inamovibles du Sénat étant rompus aux affaires, qui d'ordinaire se posent devant le

corps législatif, apporteront au pays l'appui de leur savoir et de leur expérience précieuse » (31).

La seconde séance du Comité constituant fut ouverte par le discours de Radivoyé Markovitch, ministre de l'Intérieur, délégué du gouvernement, qui, au nom de ce dernier, avait mis en discussion la question de l'organisation du pouvoir législatif. « Maintenant, comme vous le savez bien, disait-il, le pouvoir législatif appartient au Sénat et au prince, et l'Assemblée nationale qui donne son avis sur certaines questions importantes... Si on trouve que dans toutes les questions concernant les lois il faut, à côté du prince, assurer la participation de la représentation nationale, alors une question se pose : savoir de quelle façon sera organisé cette représentation, c'est-à-dire faut-il confier ce pouvoir législatif à un corps unique, l'Assemblée nationale, ou bien faut-il en conférer l'exercice à deux corps, l'Assemblée et le Sénat, qui formeront la représentation nationale ». (32)

L'idée lancée par la Régence fut vivement saisie par le Comité constituant. La discussion de principe sur le système bicaméral se trouva ouverte. La question fut longuement traitée et avec plus de science que jamais, car le Comité comprenait les plus éminents juristes serbes de l'époque. Mais il n'y manquait pas de praticiens qui y apportaient leur concours et dont les raisons pour et contre furent basées sur l'expérience et le bon sens.

Le premier orateur de ce Comité fut Tschedomil Myatovitch qui jouissait d'une grande autorité comme juriste et homme de lettres. Il se prononçait en faveur de la dualité des Chambres. « Le danger de la monarchie démocratique, disait-il, consiste en ce que dans celle-ci c'est la majorité du peuple qui règne sur le

(31) V. Pour le travail du comité constituant, *Yedinstvo*, le journal officiel dans lequel les procès-verbaux de ce comité sont publiés, sous la direction de son secrétaire : Yovan Avakoumovitch.

(32) V. *Yedinstvo* du 11 décembre 1868 : discours de Radoye Markovitch.

pays et cette masse se laisse facilement séduire par certains hommes mal inspirés et peut ainsi agir contre ses propres intérêts. Celles-ci existe dans tous les pays : chez nous, notre histoire est pleins d'exemples pareils. Le second danger consiste en ce que le peuple fréquemment imbu des idées des démagogues modifie les lois et le remède contre cela se trouve dans le Sénat, institution qui, d'après son organisation intérieure, est capable de nous préserver contre de tels dangers. Il faut se garder des extrémités, car les extrémités entravent le progrès de la civilisation, avec les deux Chambres il y aurait un équilibre dans la législation « et il conclut en faveur du système bicaméral proposant les deux Chambres à la tête desquelles se trouvera le prince.

Ce discours d'un tel homme, populaire et juriste connu, eut une influence énorme sur les membres du Comité, le Comité constituant était d'ailleurs lui-même disposé à admettre le système bicaméral. Les autres orateurs l'ont bien fait ressortir. Tous les membres du Comité étaient partisans de ce système, sauf un seul. Les raisons les plus diverses furent invoquées en faveur de la dualité des Chambres : les unes théoriques, les autres pratiques et de bon sens. Un des membres, G. Pavlovitch disait : « Il nous faut un corps modérateur qui empêchera la partialité de l'Assemblée nationale. — la Skoupchtina, — l'autre, Davlé Sretchkovitch, montrait le danger provenant « du pouvoir soudain, brusque, confié à la Skoupchtina ». Confier à la Skoupchtina le pouvoir législatif tout entier s'est créer le pouvoir soudain, brusque. Un autre faisait valoir l'utilité de deux degrés de corps législatifs et les comparait aux degrés du pouvoir judiciaire. Enfin, on soulignait que par la rivalité des Chambres et par leur limitation consécutive on empêchait la formation d'un corps trop puissant, « dangereux pour la liberté des citoyens ». Les raisons pratiques abondaient aussi et surtout celles tenant à la nature spéciale de la société serbe et à la situation particulière de notre pays. On soulignait qu'il fallait assurer à l'in-

telligence la participation dans le travail législatif. D. Marinkovitch disait dans ce sens : « Je suis pour le Sénat, parce que la Skoupchtina sans intelligence peut être maniée par le gouvernement comme notre pratique présente nous l'a suffisamment démontré. »

Il fallait donc assurer à l'intelligence la participation dans l'exercice du pouvoir législatif. Ce raisonnement nous paraît aujourd'hui un peu bizarre, mais pour les hommes de cette époque cela était bien compréhensible et s'expliquait parfaitement. « L'intelligence (le mot voulait dire les hommes instruits, cultivés, civilisés) étaient presque exclue de l'Assemblée, car dans l'état actuel des choses, rien ne garantit aux intellectuels une représentation suffisante dans la Skoupchtina : c'était une pratique fortement enracinée que les paysans élisent députés les hommes de leur ordre et les citadins de même. Or, les premiers sont une majorité écrasante et comment amener les paysans à élire les intellectuels autrement dit les fonctionnaires, puisqu'ils n'ont en eux aucune confiance ? Le seul moyen était de réunir les uns et les autres dans deux Assemblées séparées. L'une se composait de gens du peuple. Le peuple élisait les hommes de son milieu, de son rang, populaires et connus, soit par leur richesse, soit par leur célébrité dans la lutte contre les Turcs, ou bien les démagogues à la Voutchitch, qui n'étaient pas rares à cette époque. Le peuple avait une répugnance pour l' « intelligence ». L'intelligence s'éloignait du peuple par sa faute.

« Intelligence », on appelait ainsi les intellectuels. La première génération, imprégnée d'idées libérales, apparaît en Serbie en 1848. Jusque-là les intellectuels se recrutèrent parmi les Serbes d'Autriche qui fréquentaient les Universités autrichiennes et se sont fait une éducation européenne. Ils avaient le monopole de tous les postes dans l'administration civile. Vers la fin de la première moitié du XIX^e siècle apparaissaient les premiers intellectuels serbes appelés les « Parisiens » parce qu'ils faisaient leurs études à l'étranger et pour la plupart en

France. Ils apportaient des pays où ils avaient étudié un « esprit nouveau, un enthousiasme juvénile pour les sciences et la liberté » (33). Cette jeunesse éclairée, issue du peuple, commença à remplacer progressivement dans l'administration les Serbes d'Autriche. Elle a été l'annonciatrice des temps nouveaux. Le rôle de la jeunesse universitaire dans les événements politiques au cours de cette période qui ira en grandissant en importance, est encore trop faible sur les masses. Elle s'engageait presque tout entière dans l'administration de l'Etat et occupait les différentes fonctions. Ainsi « un ordre particulier, celui des fonctionnaires, qui n'existait pas auparavant, a été établi, avec ses droits et ses privilèges. Il a acquis la prépondérance dans la société, il est représenté dans le pouvoir suprême et, au moyen d'une puissante police, il tient le peuple dans une soumission incontestable ». (34) Cette jeunesse « brûlant du désir de prendre une part active à la vie du pays et de lui apporter l'aide de ses lumières, puisées aux sources étrangères, voulait changer idéalement en une nuit, la structure sociale et politique de leur patrie ; elle avait pourtant un grand défaut de tactique. Elle croyait qu'une minorité éclairée, — en l'espèce les fonctionnaires — est beaucoup plus capable de gouverner l'Etat que la masse paysanne ignorante et arriérée, il est donc dans l'intérêt de cette dernière de se laisser conduire par la caste des fonctionnaires » (35). C'était la faute néfaste de cette jeunesse idéale de s'éloigner de la masse. Le peuple souffrait de la police, qui était par trop puissante et sévère. A cause de la police, il n'avait plus confiance dans l'administration publique. Sa confiance et son enthousiasme pour les jeunes intellectuels commençait à s'effondrer ce dont les démagogues avaient profité abondamment. Le résultat de cette idéologie et de cette

(33) Milochevitch, *op. cit.*, p. 52.

(34) Milochevitch, *op. cit.*, p. 51 et 52. — Yovanovitch : « Ustavobraniteli », p. 3 et s.

(35) *Yedinstvo* du 12 décembre 1868.

attitude de la jeunesse était celui-ci : les Assemblées paysannes n'avaient pas suffisamment de connaissance, ni de liberté, ni d'indépendance pour pouvoir exercer un contrôle efficace sur le gouvernement. La plupart des membres de ces Assemblées était ignorants. Parmi eux se trouvaient ceux qui ne savaient ni lire ni écrire et à cause de cela un certain nombre ne savait même pas signer son nom. A cause de cet état de chose se faisait sentir le besoin impérieux d'établir, à côté de l'Assemblée nationale représentant la masse paysanne, une institution nouvelle, Chambre haute, représentant les fonctionnaires et les intellectuels, qui, étant de même niveau intellectuel que le gouvernement, pourrait le limiter et le contrôler. Donc cet argument tiré de la pratique, à savoir qu'il fallait assurer à « l'intelligence » la participation dans l'exercice du pouvoir législatif, a été mise en évidence au sein du Comité par M. Kaljevitch (36), qui avait bien souligné que nous ne sommes pas menacés par le despotisme de l'Assemblée, mais que le despotisme du gouvernement est à craindre car « loin de s'efforcer d'arriver à la toute puissance, notre Assemblée se montre très docile à l'égard du gouvernement, — au lieu d'être son contrôle, elle est devenue son arme. » En résumé, d'après l'opinion de L. Kaljevitch, la Chambre haute devait être un remède non pas d'un pouvoir législatif trop fort, mais celui d'un pouvoir exécutif trop puissant, « dans un pays où la bureaucratie avait absorbé toute l'intelligence et dans lequel, hors d'elle, dans la masse du peuple, on ne pouvait trouver des intellectuels qui, par la Skoupchtina, contrôleraient et limiteraient le gouvernement dans un tel pays, il ne restait rien d'autre à faire qu'à diviser la bureaucratie en deux parties, l'une s'érigera en une Chambre haute qui **contrôlera et restreindra** les pouvoirs de l'autre partie qui régnera » (36). Le système bicaméral n'a trouvé dans le Comité constituant qu'un seul adversaire

(36) Yovanovitch : « Dualité des Chambres », p. 141.

dans la personne de Ignat Vassitch. Il faisait remarquer qu'avec les deux Chambres, il y aura deux catégories de députés, dont les uns pourront dire aux autres : « Nous sommes les députés du peuple, et vous ne l'êtes pas. » Ce raisonnement concordait, certainement par hasard avec l'argument classique invoqué contre le système bicaméral à savoir : la volonté du peuple est seule et indivisible et elle ne peut avoir qu'une seule représentation. (37)

La séance du 11 décembre 1868 a commencé avec ce fait significatif que le Sénat était le second facteur législatif. Le débat spécial allait être ouvert sur les questions formulées par le gouvernement, la dualité des Chambres a été toujours sous entendue. Ces questions étaient au nombre de quatre :

1° Quels devaient être le nombre des sénateurs pour être en rapport avec celui des députés (le nombre des sénateurs était alors 17 et celui des députés de 125) ?

2° Qui devrait choisir et élire les sénateurs ?

3° Quelles conditions de capacité devra-t-on remplir pour pouvoir être élu sénateur ?

4° Quels seraient les rapports du Sénat et de la Skoupchtina au sujet de l'initiative des lois ? (droit d'initiative parlementaire) (38).

Ces questions furent discutées les 10, 12, 13 et 14 décembre. Ces débats étaient très importants « car à ce sujet se faisant jour les divergences d'opinion des différents membres du Comité ».

1° Quant à la première question — nombre de sénateurs — presque tous les membres du Comité étaient d'accord que le Sénat doit être un corps restreint dont le nombre des membres ne dépassera pas le tiers du second facteur législatif, — la Skoupchtina. « Mais ce corps, trois fois moins nombreux que la Skoupchtina, devait être un corps plus stable qu'elle. » Les orateurs principaux ont préconisé une durée du mandat beau-

(37) *Yedinstvo* du 12 décembre 1868.

(38) *Yedinstvo* du 12 décembre 1868.

coup plus long que celle des députés. Il y en avait qui exigeait le mandat viager pour les sénateurs. Un des premiers et des plus ardents partisans du mandat à vie était Pirotchanatz, un des plus jeunes membres du Comité, futur homme d'Etat, dont l'autorité ira en grandissant. Il s'était déjà distingué par la connaissance des choses et son éloquence. Il sera plus tard le chef du parti progressif. D'autres membres se prononçaient en faveur de l'élection partielle des sénateurs.

2° La seconde question, à savoir qui nommerait les sénateurs, le prince ou le peuple, avait retenu tout particulièrement l'attention du Comité. Et même le gouvernement, qui se tenait à part de toutes les autres discussions, avait formulé son opinion dans un projet détaillé, contenu dans le discours de la Régence et prononcé à l'occasion de l'ouverture de ce Comité. Nous citerons le passage de ce discours relatif à ce point : « Le Conseil d'Etat (39), disait le discours de la Régence, pour qu'il puisse conjointement avec l'Assemblée nationale, former le corps législatif, doit être doté d'une nouvelle organisation différente de celle de l'Assemblée. Le nombre actuel de ces membres ne serait pas en proportion désirable avec celui des députés et n'aurait pas suffisamment de garantie, pour son indépendance dont il a un besoin impérieux, la nécessité exige que ce nombre doit augmenter ; cette augmentation ne devrait pas se faire d'une façon qui aurait transformé le Conseil en une institution coûteuse exigeant du pays de nouveaux sacrifices. »

« Toutes ces contradictions pouvaient, peut-être, être évitées, si le nombre actuel des membres du Conseil restait inchangé durant les vacances de l'Assemblée et alors le Conseil ainsi restreint aurait pour devoir, par exemple, de donner au gouvernement son avis sur certaines questions qui l'intéressent, de préparer les projets législatifs et administratifs, d'étudier les plaintes contre les

(39) On appelait indifféremment la Chambre haute : Sénat, Conseil ou Conseil d'Etat.

décisions ministérielles à propos des questions administratives contestées, de délibérer sur les conflits des pouvoirs, d'autoriser les impôts propres aux communes, d'approuver les dépenses des crédits généraux du budget, de décider sur la naturalisation, etc. »

« Au moment de la convocation du corps législatif, le nombre des membres du Conseil serait augmenté de 40 à 50, nommés par le Prince à titre provisoire pour la session parlementaire. Parmi les personnes remplissant des conditions de capacité prévue à l'avance. Le Conseil aurait ainsi suffisamment de garantie pour conserver son indépendance et on éviterait au pays de grosses dépenses. A la fin de la session parlementaire, les membres ajoutés au Conseil reprendraient leurs occupations habituelles ».

« La Régence, avait donc un système qui se révélait par trop compliqué et aboutissait en réalité à l'institution en quelque sorte de deux Sénats. Le Conseil s'élargirait et se restreindrait suivant le besoin et son étendue modifierait sa compétence. Il existerait alors le Conseil restreint, qui fonctionnerait comme un corps consultatif du gouvernement et comme un tribunal administratif et d'autre plus large qui devait exercer les fonctions d'une Chambre Haute. » (40)

La vraie tendance du gouvernement était la suivante : La Régence voulait mettre le Comité sous sa dépendance complète. Le Sénat allait devenir un organe dépendant et consultatif du Gouvernement. Le Gouvernement voulait transformer les Sénateurs en fonctionnaires. Les membres du Conseil restreint l'étaient déjà ; ceux du Conseil élargi allaient le devenir, car ils devaient être nommés par le Gouvernement pendant plusieurs sessions parlementaires. Par ce fait significatif les conseillers auraient perdu leur indépendance et seraient mis à la discrétion du Gouvernement qui détenait le droit de

(40) Yovanovitch : « Dualité des Chambres », p. 146.

révocation, après l'expiration du délai pour les membres non dociles.

Ceci peut nous montrer le jeu du Gouvernement. Il a désiré un corps qui jouera le rôle de la Chambre Haute, dont la dépendance sera marqué par le fait de sa nomination, d'autre part il ne voulait nullement un corps stable, dont la stabilité le rendra un jour fort de la sorte qu'il pourra s'opposer utilement au Gouvernement et le soumettre à son contrôle. Il admettait la participation de l'intelligence dans l'exercice du pouvoir législatif mais à condition que celle-ci soit sous sa férule (41). Il pouvait facilement manier une Assemblée composée de députés arriérés et paysans, tandis qu'un Sénat, dont le niveau intellectuel pouvait dépasser celui des membres du Gouvernement paraissait dangereux, difficile à manier et par conséquent indésirable.

Telle était l'opinion de la Régence sur la nomination des sénateurs. Cette question prendra dans la suite une importance tellement grande qu'elle sera une condition *sine qua non* de l'établissement du Sénat. Voyons ce qu'en pensait le Comité Constituant. Ici on discutait profondément cette question. Les orateurs étaient nombreux. Les propositions diverses abondaient. La question fut traitée consciencieusement et les combinaisons les plus ingénieuses furent mises sur pied. La divergence d'opinion des membres du Comité se faisait pleinement jour et s'accentuait de plus en plus. La dualité fut admise à l'unanimité et avec tranquillité, tandis que le débat concernant la nomination des sénateurs fut très vif et les idées divergeantes exposées sur ce point montrent à tous les membres l'importance primordiale qu'on attachait à la solution de cette question, qui était de nature à exercer une influence néfaste sur le système bicaméral.

C'est dans le discours de M. Miloykovitch, Président du Comité, que nous retrouvons les divers projets concernant la nomination des membres de la Chambre Haute

(41) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 147.

présentés au Comité au cours des débats. Ce discours résumait dans sa partie finale de la façon suivante toutes ces propositions diverses : 1° le peuple élira les Conseillers pour un certain temps et ce mandat sera deux fois plus long que celui des députés ; 2° une partie des sénateurs sera élue par le peuple et l'autre choisie et nommée par le souverain ; 3° le Conseil ainsi établi sera complété par un troisième élément composé des hommes titulaires des hautes fonctions publiques ; 4° l'Assemblée nationale Skoupchtina, établira une liste de candidats, d'un nombre plus élevé que celui prévu et le monarque aura le droit de choisir les sénateurs sur cette liste ; 5° le monarque nommera de sa propre autorité tous les sénateurs pour un temps prévu, ce sera l'équivalent de l'élection des députés par le peuple et enfin, 6°, le peuple doit élire par le suffrage direct tous les conseillers à vie, avec un appointement important et une indépendance entière et une liberté complète parfaitement assurée.

La multitude de ces propositions témoigne l'importance attribuée à cette question et la diversité des vues des membres. Bien qu'elles étaient très nombreuses, toutes ces propositions pouvaient se ramener à trois catégories principales qui avaient divisé les membres en trois groupes respectifs :

1° Le premier groupe se composait des partisans du projet de la Régence. Ils admettaient le Sénat tel qu'il est établi dans le discours de la Régence, dont nous avons parlé plus haut, c'est-à-dire nommé tout entier et pour un temps déterminé.

2° Le second groupe se composait des libéraux. C'était les membres du premier parti politique serbe. Ils étaient partisans d'une Chambre Haute mixte : la moitié nommée par le Monarque, la moitié élue par le peuple. Les principaux orateurs Kaljevitch et Bochkovitch ont parlé dans ce sens. Parmi eux, il avait certaines différences de détails mais en principe ils étaient d'accord.

En somme, ils soutenaient la Régence et admettaient son point de vue principal.

3° Le troisième groupe, enfin, se composait de jeunes conservateurs. Parmi les plus autoritaires furent Pirotzanatz, Tchumitch et autres. Ils étaient partisans ardents d'un Sénat qui serait élu à vie par le peuple tout entier (42). Ils formaient l'opposition au projet du Gouvernement. Leur point de vue fut exposé à la séance du 12 décembre 1868 par leur orateur Tchumitch qui eut un succès éclatant. Tchumitch, doué d'une éloquence rare, fit un excellent discours. Son ardeur au lieu de faire triompher son idée eut une influence néfaste à l'admission du système, car il inspira aux libéraux et aux membres du Gouvernement la crainte d'un Sénat qui se transformât plus tard en une obligarchie dangereuse pour le pays et pour le Prince. Il invoquait plusieurs arguments théoriques et pratiques en faveur de sa thèse. La prédominance appartenait d'ailleurs aux arguments d'ordre pratique. Il invoquait les usages enracinés d'un autre pays. Il affirmait l'attitude de son groupe, en se prononçant en ardent partisan du système de la dualité des chambres. Lui et son groupe exprimaient des doutes sur la capacité de l'Assemblée Nationale. « Elle sera disait-il, incapable de remplir son rôle toute seule ». Puis passant à la question de la nomination des Sénateurs, il dira : « Les hommes nommés n'ont ni le courage, ni l'indépendance nécessaire pour être de vrais représentants du peuple, de même, ce qui est encore plus regrettable, ils n'apportent pas suffisamment de zèle aux choses publiques. L'élite de l'intelligence — les fonctionnaires — est mal représentée dans l'Assemblée; d'ailleurs, les « connaissances spéciales » par quoi ils se distinguent, ne sont pas une qualification suffisante pour décider des questions intéressant la vie publique de notre pays. L'Assemblée Nationale telle qu'elle est n'étant pas à même d'exercer un contrôle efficace sur

(42) V. Yovanovitch, *op. cit.*, p. 149.

le Gouvernement, il faut organiser un Sénat qui s'en charge » (43). Tchumitch proposait donc un Sénat de vingt à vingt-cinq membres, que le peuple élira à vie par le suffrage direct, qui sera bien rétribué, qui élira son président, qui délibérera en public, dont les membres feront des tournées en province, afin d'être toujours en contact avec le peuple et qui seront assurés quant à leur indépendance, contre le Gouvernement et aussi à l'égard du peuple. Les sénateurs remplissant ces conditions seraient comme des patriarches (44) car élus à vie, ils auraient suffisamment de connaissance et d'indépendance pour représenter le peuple. Tchumitch reprenait ensuite avec véhémence la critique du projet de la Régence, le considérant comme « une combinaison des plus mauvaises ». « Le Conseil, disait-il, composé de fonctionnaires avec un mandat révocable provenant du Gouvernement se montrera dans l'exercice du contrôle sur ledit Gouvernement aussi incapable que l'Assemblée ». Il avait formulé catégoriquement son point de vue, totalement différent de celui du Gouvernement, et avait mis devant un dilemme ses auditeurs : « Choisisait un Sénat élu et indépendant ou bien un Sénat tel qu'il est proposé par le Gouvernement, nommé par lui et d'une durée limitée ».

Les libéraux craignaient que ces conseillers perpétuels ne se transformassent en un oligarchie dangereuse pour le peuple et le Prince. Les orateurs des libéraux n'avaient pas rejeté purement le projet du Gouvernement : Sénat nommé; « ils l'avaient corrigé et avaient combiné les sénateurs nommés avec les sénateurs élus ». Ils ne pouvaient pas s'accommoder d'un Conseil complètement indépendant non seulement du Gouvernement mais aussi du peuple. Soutenant le Gouvernement d'une part, leur idéologie, d'autre part, les invitait à prendre

(43) *Yedinstvo* du 15 décembre 1868.

(44) Patriarches : dans la hiérarchie ecclésiastique de l'Eglise orthodoxe, c'est une personne qui correspond à l'abbé dans la hiérarchie de l'Eglise catholique. Il jouait le grand rôle dans l'éducation du peuple serbe.

une position entre ces deux propositions. Le leader des jeunes conservateurs en invitant le Comité constituant à accepter le principe pur de l'élection, ou soit celui de la nomination, avait rejeté énergiquement la solution des libéraux et rendu par là le compromis impossible entre les groupes. Le discours de Tchumitch avait une double importance, d'abord il avait élaboré un contre-projet et ensuite il avait souligné le rôle que, d'après lui, le Sénat devait jouer : « Le Sénat devait être une arme contre le Gouvernement ou une arme contre l'Assemblée Nationale, La Skopchtina, » d'où il concluait au rejet du projet du Gouvernement.

Le discours de Tchumitch avait un « grand défaut de tactique (45) » il a fait passer à l'autre camp les libéraux indécis et ce sera une des causes de l'échec d'une seconde Chambre législative. On ne pouvait se concilier avec un Sénat complètement indépendant, soit du Gouvernement, soit du peuple.

Le discours de Tchumitch amena la Régence à donner sa parole dernière sur l'organisation du Sénat. M. R. Miloykovitch, Ministre de l'Intérieur, Président du Comité constituant, a présenté les idées du Gouvernement sur ce point. Son discours était une grande polémique dirigée contre Tchumitch. Celui-ci avait rendu un grand service au Gouvernement. Sa proposition était beaucoup plus facile à critiquer, car elle était plus extrême que la proposition des libéraux. Le discours de M. Miloykovitch avait deux parties nettement différentes l'une de l'autre.

Dans la première partie, M. Miloykovitch critiquait vivement ce système des sénateurs élus à vie, proposé par les jeunes conservateurs. Il se demandait « qu'est ce que c'est que cela les sénateurs perpétuels » ? Ils ne sont pas fonctionnaires car le Prince ne les nomme pas. Sont-ils députés ? Non plus car, bien qu'ils soient élus, le peuple ne les élit pas pour une période déter-

(45) V. Yovanovitch : « Dualité des Chambres », p. 150 et suite.

minée, mais à vie. La nouvelle génération qui arrivera, se sentira mal représentée par ces conseillers élus à vie : de qui alors tiendront-ils leur pouvoir, ils ne jouiront plus de la confiance du peuple. Il est certain qu'un tel Sénat, indépendant du Prince et du peuple, avec un mandat reçu du peuple pour tout le temps, ne devienne trop fort. Cette crainte est surtout fondée dans la Serbie qui a trop souffert des conseils oligarchiques.

Dans la seconde partie de son discours, M. Miloykovitch consacrait tous ses efforts à défendre le projet du Gouvernement sur les sénateurs nommés pour un temps déterminé. « Le Conseil doit être nommé, disait-il, car la prépondérance dans le Sénat doit être laissée aux intellectuels, fonctionnaires que le Gouvernement connaît mieux que personne. Affirmer que le Sénat nommé ne sera pas complètement indépendant du Gouvernement, pour pouvoir le contrôler, cela manque de sens. Son devoir n'est pas de contrôler le Gouvernement. C'est le devoir de l'Assemblée Nationale. Le Conseil doit s'occuper, avant tout, de l'élaboration des lois puisque le Gouvernement n'est pas directement intéressé dans la préparation technique des lois, il n'y a pas de danger qu'il abuse de la dépendance dans laquelle se trouve le Conseil à son égard » (1). M. Miloykovitch a vu dans le Conseil une commission d'experts pour l'élaboration des lois, à la différence de Tchumitch qui considérait le Sénat comme un pouvoir politique.

En théorie, les membres nommés de la Chambre Haute doivent être inamovibles, et ceux élus doivent être temporaires. Qu'est ce que nous voyons dans le Comité constituant? Là les partisans du système de l'élection des sénateurs sont pour l'inamovibilité des conseillers tandis que contre l'inamovibilité des sénateurs s'élèvent, se prononcent les partisans du système de nomination des sénateurs. Or, les rôles étaient changés. Les sénateurs temporaires que le Gouvernement proposait avaient leur place dans le Sénat élu que les jeunes conservateurs avaient proposé et le Gouvernement refusé;

de même la place des sénateurs élus à vie était dans le Sénat nommé que le Gouvernement proposait et que les jeunes conservateurs refusaient. Personne n'est resté dans la logique de son propre système; chacun d'eux avait désorganisé les éléments du système et avait combiné les éléments de l'un avec ceux de l'autre (46). Cette illogisme et la profonde différence des points de vue sera une des causes qui empêcheront la consécration de la **dualité des Chambre**, dualité qui était bien près de réussir. L'opinion publique y était favorable; les querelles de ces deux groupes priveront la nation serbe d'un système dont l'utilité et les avantages auraient été précieux pour le progrès général du pays dont la situation extérieure et intérieure exigeait un travail consciencieux et bien ordonné.

3° Devant le Comité constituant la question fut aussi posée des conditions à remplir pour pouvoir être sénateurs. Diverces propositions furent faites sur ce point. Une de ces propositions, celle de Alimpitch, fut admise et servit de base à la discussion. Celle-ci ne fut pas longue. L'accord fut bien vite fait. Les conditions suivantes furent arrêtées : 1° touchant la condition d'âge, tous les membres étaient d'accord pour la fixer à 30 ans, en décida ensuite : 2° qu'il fallait avoir le diplôme d'une faculté ou d'une autre école; 3° avoir dix ans de service public; 4° avoir des immeubles; 5° être bon patriote; 6° n'avoir pas été condamné. Tout de même il y avait des divergences d'opinion quant à l'accomplissement de ces conditions. Certains membres voulaient exiger que les sénateurs les remplissent toutes, les autres se sont prononcés pour qu'on exigeât que certaines conditions les plus importantes. Certains orateurs avaient demandé que tous les districts soient représentés ainsi que toutes les branches de l'administration de l'Etat. « En somme on peut dire que dans la discussion sur les conditions pour devenir sénateur, deux idées opposées se

(46) Yovanovitch.

sont rencontrées : l'une exprimant que le Sénat doit contenir tout ce qu'il y a de plus capable dans l'ordre des intellectuels; l'autre que le Sénat doit comprendre les hommes éminents et les plus autoritaires et les plus distingués, les plus connus et les plus estimés du peuple. » (47)

4° Dans les rapports du Sénat et de la Skoupchtina, quant à la question de l'initiative parlementaire, la plupart des membres se prononçaient en faveur du droit d'initiative parlementaire confié au Sénat. Certains orateurs étaient d'avis que la préparation technique de la loi doit être confiée au Sénat. Cette opinion fut partagée même par les adversaires du droit d'initiative parlementaire réservé au Sénat. Celui-ci devait rédiger toutes les lois proposées par la Skoupchtina et le Gouvernement. Or, d'après tous les discours des membres du Comité sur ce sujet, on peut affirmer que : le Comité était favorable à l'égalité des deux Chambres dans le domaine de la législation ». A part la fonction législative aucune attribution n'était conférée au Sénat. Le Sénat, devenant d'après les résultats des discussions, un corps purement législatif, un grand progrès était réalisé sur la législation antérieure qui confondait les attributions législatives du Sénat avec les attributions administratives. C'était donc pour la première fois que le Sénat était érigé en un corps exclusivement législatif.

On avait aussi prévu la possibilité des conflits entre les deux Chambres. Tous étaient d'accord que tous les conflits possibles seraient traités à une séance commune dans laquelle le Sénat et l'Assemblée seraient réunis. La majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nouvelle ainsi composée en déciderait souverainement (48).

Les discussions du Comité constituant, considérées d'un point de vue théorique, avaient une valeur médiocre. La science juridique les avait quelquefois com-

(47) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 144.

(48) *Yedinstvo* du 23 décembre 1868.

battu impitoyablement et très souvent elle ne les comprenait pas. Mais en se plaçant au point de vue de la politique pratique, elles deviennent compréhensibles. « Tous les groupes politiques de la Régence, les libéraux, les jeunes conservateurs, ont reconnu unanimement qu'avec des Assemblées paysannes on n'arriverait pas à un Gouvernement représentatif ». Tous étaient d'accord que l'intelligence prêtant sa force à la bureaucratie, devait aussi apporté son concours à la représentation nationale pour que celle-ci puisse normalement fonctionner. De là provient l'idée de l'utilité d'une Chambre Haute qui aurait rendu à l'intelligence la participation dans l'exercice du pouvoir législatif (49). Même en admettant la nécessité de la participation de l'intelligence dans un corps législatif, la Régence craignait son influence et d'après son projet, les sénateurs étaient sous la dépendance complète du Gouvernement. Elle leur aurait laissé jouer le rôle d'experts dans les commissions. Et voulait les empêcher à tous prix de devenir les chefs des députés paysans dans leur lutte contre le Gouvernement. La Régence considérait l'intelligence comme sa rivale directe et ne voulait pas laisser échapper entre ses mains la possibilité, le moyen d'exercer une influence sur les sénateurs et de les tenir entre ses mains. Elle défendait énergiquement le système de la nomination des sénateurs. Elle préférait les sénateurs révocables, afin que le Gouvernement put exercer un contrôle efficace sur le Sénat. Les jeunes conservateurs, rejetant complètement l'idée de la Régence sur la nomination des sénateurs, et adoptant le Sénat élu, avaient demandé que ces sénateurs soient à vie et inamovibles. Un tel Sénat sera parfaitement libre et indépendant, indépendant du Gouvernement et du peuple. La lutte des conservateurs pour l'indépendance du Sénat à l'égard du Gouvernement s'explique par ce fait : les conservateurs étaient les adversaires de la toute puissance du Gouver-

(49) Yovanovitch : « Dualité des Chambres », p. 155.

nement et ennemis tout particulièrement de la Régence; l'indépendance à l'égard du peuple est aussi explicable par les conservateurs, qui avaient un dégoût pour le peuple, la masse paysanne qu'ils considéraient trop arriérée et non encore mûre et capable de prendre part aux affaires publiques. Il était bien bizarre ce groupe de conservateurs qui fondèrent plus tard, vers 1880, un nouveau parti politique intitulé « progressiste » et qui décideront pour longtemps de la destinée de la Serbie. Leurs projets instituaient tout de même un Sénat élu par le peuple. Ils favorisaient l'élection populaire non parce que, comme nous l'avons vu, ils avaient une affection pour le peuple et que le peuple doit élire ses représentants, mais pour éviter la prépondérance de la Régence dans cette question. Il fallait choisir entre deux choses également mauvaises; une qui est moins mauvaise et qui est moins dangereuse et qui correspond mieux à leur état d'esprit. Ils ont choisi l'élection du peuple qui disparaîtra dès que l'élection sera faite, et ce Sénat se tiendra dans l'avenir par sa propre autorité comme une oligarchie. »

Entre ces deux groupes extrêmes, le groupe des libéraux tenait le milieu « doré ». Ce groupe désirait en principe une Chambre Haute, indépendante du Gouvernement. Mais puisqu'il soutenait la Régence il émettait l'idée d'une Chambre Haute mixte composée des sénateurs élus à vie et des sénateurs nommés par le Gouvernement et amovibles. Ce groupe des libéraux aura tout de même une préférence pour la Régence et de plus en plus l'attitude extrêmement inconciliable des conservateurs les approcha de plus en plus du point de vue de la Régence.

La dualité des Chambres était admise en principe, unanimement par le Comité constituant. Tout le monde était d'accord pour reconnaître l'utilité d'une telle innovation. Il ne restait qu'à se mettre d'accord sur la question de l'organisation d'un Sénat éventuel. Pour y arriver il fallait que le compromis se fasse entre ces trois

groupes dont la divergence de vue était exclusive l'une de l'autre. Le compromis pouvait se faire sur la base d'un Sénat mixte que les libéraux proposaient ou bien sur la base d'une Chambre Haute nommée à vie et non passagère. Le compromis n'eut pas lieu. Les divergences entre les groupes étaient profondes et l'esprit de conciliation faisait défaut dans les deux groupes extrêmes. Le débat sur l'organisation de la Chambre Haute n'aboutit pas. Les membres de ce Comité se séparèrent sans avoir pris aucune résolution précise à cet égard. Après avoir entendu tous les orateurs, le Gouvernement n'avait pas voulu mettre la question au vote. Et ainsi donc « le Comité constituant qui avait accepté en principe la Chambre Haute, n'avait rien décidé de son organisation » (50).

Bien qu'on n'arrivât pas à une solution définitive sur l'organisation de la Chambre Haute, on croyait qu'on ne pouvait pas se passer d'un tel corps. L'unanimité avec laquelle fut admise en principe la Chambre Haute dans ce Comité témoigne vivement la disposition des membres d'accepter une telle réforme. L'opinion publique où la question fut portée, se prononçait en faveur d'une telle innovation. Tout était préparé, donc, pour l'admission d'une Chambre Haute. Pourtant, il n'en fut rien. La Grande Assemblée Nationale, destinée à consacrer et à voter le travail législatif du Comité nous a réservé une déception. Le Gouvernement en assumait la responsabilité toute entière. Non content de l'issue des débats et ne pouvant pas faire triompher son idée, le Gouvernement se décida à rejeter purement et simplement la Chambre Haute. Il elabora et déposa à la Grande Assemblée Nationale, à l'insu du Comité constituant, un projet de Constitution dont la partie concernant le pouvoir législatif fut complètement remaniée. Ce projet passait complètement sous silence la Chambre Haute. Dans la partie relative à l'organisation du pouvoir législatif, le projet

(50) Yovanovitch : « La dualité des Chambres », p. 157.

de Constitution consacrait la division de ce pouvoir entre le monarque et la représentation nationale qui se composait d'une Chambre unique, l'Assemblée Nationale-Skoupehtina. Il transférait le pouvoir législatif du Conseil à la Skoupehtina. Le Conseil avait sous le régime de la Constitution de 1838 une place importante dans la législation. Par ce projet il fut relégué au second plan et son rôle législatif lui fut enlevé. Donc, il perdait le droit de décider les lois. « Le Gouvernement pouvait, s'il le voulait, lui demander son avis sur les lois; il pouvait même lui confier la révision de certaines lois, mais pour que ces lois reçoivent la force, son consentement n'était plus exigé » (51). Il fut confiné dans le domaine administratif.

L'Assemblée Nationale Skoupehtina devint un facteur de premier ordre. Le pouvoir législatif fut transféré du Conseil à l'Assemblée paysanne. « On peut rien décider du peuple, disait la Régence, sans son consentement propre ».

Donc le projet du Gouvernement instituait le système uni-caméral avec cette différence avec la Constitution antérieure, qu'au lieu du Sénat, « la Skoutchina était la Chambre Unique ». Avant le Sénat décidait des lois, la Skouptchina donnait ses avis facultatifs; maintenant tout fut changé. La Skoupehtina était devenue de beaucoup le facteur prépondérant dans la législation. Un corps qui était tout, fut relégué au second plan et perdait toute son importance, l'autre corps dont le rôle était insignifiant est devenu tout dans le domaine du pouvoir législatif » (52). La Régence par son projet tendait au système unicaméral, dans lequel la Chambre unique composée exclusivement de paysans sera plus apte à être maniée de la façon dont elle le désirait. Le Gouvernement était conscient du vide qu'il allait créer dans la Constitution et dans la vie législative du pays en supprimant dans son projet la Chambre Haute. Puisqu'il ne

(51) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 157.

(52) Yovanovitch : « Système bicaméral », *op. cit.*, p. 158.

pouvait pas faire triompher son point de vue, il se décidait à créer une institution qui compensât la disparition de la Chambre Haute. Il avait prévu les knejevés (53), ou comme on les avait intitulés dans la pratique, les députés du Gouvernement. On conférait au Prince le droit de nommer lui seul un certain nombre de députés. L'origine de cette institution se trouve déjà dans le discours que la Régence avait prononcé à l'ouverture du Comité constituant.

La Régence fut décidée dès les premiers jours à tenir l'intelligence dans ses mains et à ne par lui laisser l'indépendance complète et par là un champ libre d'action. Elle a parfaitement réussi avec la création des députés du Gouvernement.

La Grande Assemblée siégea à Kragujevatz au lieu de Belgrade et fut interrompue. Les journaux n'apportaient pas de comptes rendus. Le Gouvernement installé à Belgrade avait un projet de Constitution dont le contenu n'était connu de personne, sauf des Régents et des Ministres. Le projet fut déposé à la Skoupchtina et avant que l'opinion publique put se renseigner la Grande Assemblée l'avait déjà adopté.

La Grande Assemblée Nationale avait voté la Constitution du 28 juin 1869 qui n'est en somme que la consécration du projet du Gouvernement.

Ainsi on a laissé échapper l'occasion unique d'introduire chez nous le système bicaméral. A cette époque, il existait bien un corps, le Conseil, qui aurait pu assumer les fonctions de la Chambre Haute. L'intelligence n'avait pas de préjugés contre le système bicaméral comme elle en eut plus tard. La responsabilité de cette défaite incombe à la Régence. Elle ne s'en occupait pas suffisamment. Elle voulut s'en charger et un de ses membres, Ristitch, qui menait toute la réforme constitutionnelle, affirmait dans une lettre que « la Régence était obligée de renoncer à la dualité des Chambres à cause de

(53) Titre honorifique qui correspond au prince, mais dans ce cas, désigne les hommes illustres du pays, etc...

la résistance de la Grande Assemblée. Le peuple ne veut pas de fonctionnaires dans l'Assemblée » (54). Malgré cette tentative pour rejeter la responsabilité de cet échec sur la Grande Assemblée Nationale, sur le peuple, nous sommes d'avis que la Régence, créant des députés gouvernementaux, qui étaient des fonctionnaires, ne pouvait introduire l'intelligence dans le corps législatif et les réunir en une Chambre Haute. Il lui manquait pour cela de l'énergie et de la volonté.

§ 1. — APERÇU DE L'ORGANISATION
DU POUVOIR LÉGISLATIF
DANS LA CONSTITUTION DE 1869

Nous avons vu que la Constitution de 1869, élaborée d'après les projets de la Régence, avait apporté une modification profonde dans l'organisation du pouvoir législatif. Elle avait complètement renversé le rôle et les attributions de deux institutions existantes : Conseil et Assemblée Nationale, et ensuite, avait doué le pays d'une nouvelle institution par laquelle elle complétait l'Assemblée Nationale : les députés du Gouvernement.

1^o La Constitution de 1838 transféra, il est vrai, le pouvoir législatif du Conseil, le principal élément dans le système politique antérieur pendant le règne du Prince Michel, à la Skoupchtina Nationale. Le Conseil qui fut à l'apogée de sa puissance sous le règne du Prince Alexandre Karageorgevitch (1842-1858) fut relégué au second plan au retour des Obrenovitch, mais garda une place importante dans la législation. Dans cette Constitution de 1869, son rôle législatif lui fut enlevé et fut confiné dans le domaine administratif. Le régime consacré par la Constitution de 1869 donna à la Skoupchtina la prépondérance dans la législation : « Un corps, qui était tout puissant, avait perdu

(54) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 160.

toute son importance, le second corps dont le rôle était insignifiant sur le régime antérieur est devenu tout dans le régime législatif ». Mais ce pouvoir de l'Assemblée Nationale, si grand au premier abord, n'était pas exempt d'inconvénients. L'Assemblée Nationale Skoupchtina qui devait partager l'exercice du pouvoir législatif avec le Prince s'est vu obligée de restreindre son champ d'action dominé par le pouvoir exécutif, qui reçut des attributions très larges, et fut de beaucoup le facteur prépondérant dans la législation. L'initiative parlementaire, le droit de soumettre les projets de loi, appartient exclusivement au Prince (article 58).

La Skoupchtina peut formuler certaines propositions de loi, émettre des vœux appeler l'attention du Gouvernement sur certaines questions qu'elle juge importantes. En réalité dans cette initiative, la Skouchtina est subordonnée aux volontés du Gouvernement qui a la priorité.

La Skoupchtina, en outre, ne possédait pas le droit d'amendement, car le Gouvernement pouvait demander toujours à l'Assemblée de décider du projet tout entier, c'est-à-dire, de l'accepter ou de le rejeter antérieurement sans aucun changement. Dans les moments critiques, la Constitution conférait le droit au Prince, de prendre, lui seul l'exercice du pouvoir législatif avec la possibilité de faire des lois « temporaires », que plus tard l'Assemblée approuvera dans les séances ultérieures. Il en résulte que le Prince et l'Assemblée n'étaient pas des facteurs égaux dans la législation : le Prince en était le supérieur. Son pouvoir budgétaire n'était pas aussi soumis à des restrictions. L'Assemblée ne pouvait pas rejeter en bloc le budget. D'une part, elle ne pouvait pas « conditionner l'approbation du budget par d'autres objets qui n'étaient pas en lien direct avec le budget », donc, elle ne pouvait pas conditionner la chute du cabinet par l'approbation du budget. D'autre part, si le budget approuvé ne contentait pas le Gouvernement, celui-ci pouvait posséder le droit de demander à l'Assemblée de se consacrer de nouveau à la délibération du budget. Si

cette nouvelle délibération n'était pas conforme à la volonté du Gouvernement, la Constitution lui conférait le droit exorbitant d'appliquer l'ancien budget. De cette façon, le budget de l'année précédente pouvait se prolonger à l'infini, jusqu'à ce que le Gouvernement obtînt un budget dont il fût complètement satisfait. Cela signifie que l'Assemblée Nationale n'était pas capable de laisser le Gouvernement sans budget et à l'obliger par là à démissionner. Son droit budgétaire était soumis à de restrictions qu'il n'avait plus aucune importance, aucune valeur politique. Il ne pouvait, le moins du monde, servir de point de départ à un régime parlementaire.

La Constitution de 1869, bien qu'elle attribuât le pouvoir législatif à l'Assemblée Nationale, n'avait pas institué le régime parlementaire. Tout d'abord, le trait le plus saillant du Gouvernement parlementaire, la responsabilité politique des ministres, faisait défaut. « Le Gouvernement parlementaire, dit le savant professeur M. Esmein, n'est autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites ». Or, les ministres ne sont pas responsables devant la Skoupchtina. Ils étaient agents du Prince qui les nommait, ils pouvaient se passer de la confiance du Parlement, ils se tenaient uniquement par la faveur du Prince. Pour se convaincre que la Constitution de 1869 n'a pas consacré de régime parlementaire, nous allons exposer ces dispositions qui sont les suivantes : 1° les ministres ne pouvaient pas être en même temps, membres du Parlement. Dans le régime parlementaire, les ministres sont des hommes politiques, politiciens pris au sein du Parlement ; 2° le droit de vote et de contrôle du budget de l'Assemblée, nous l'avons vu, était bien restreint. Le Gouvernement avait toujours la possibilité de se donner le budget à lui-même en faisant appliquer le budget de l'année précédente. Dans les pays de régime parlementaire, le droit de voter le budget est entre les mains du Parlement un moyen des plus propices à provoquer la chute du cabinet ; d'après la Constitution de 1869,

l'Assemblée n'était pas à même de provoquer un débat qui pût obliger le Gouvernement à se retirer, hors la question budgétaire; 3° la responsabilité ministérielle, autant qu'elle est reconnue par la Constitution de 1869, n'est que la responsabilité criminelle. Si les ministres avaient violé la Constitution, commis un acte de trahison l'Assemblée avait le droit de les citer devant les Tribunaux, mais s'ils n'avaient commis aucune de ces fautes prévues, s'il avaient, par exemple, une politique que l'Assemblée désapprouvait, l'Assemblée n'avait pas le droit de renverser le Gouvernement pour ces fautes purement politiques. Aussi la responsabilité politique des ministres faisait défaut d'après la Constitution de 1869.

Dans son organisation intérieure, la Skoupchtina ne possédait pas une autonomie complète; elle ne constituait pas son bureau d'une façon absolument indépendante : le président et le vice-président étaient nommés par le Prince, c'est-à-dire par le Gouvernement et choisis entre six candidats désignés par la Skoupchtina. D'autre part, ce n'était pas la Skoupchtina qui vérifiait elle-même les pouvoirs des députés élus. La Constitution de 1869 laissait ce travail à la compétence de l'autorité administrative. Il est facile de concevoir combien ce procédé était fâcheux; il donnait au Gouvernement, par des moyens vexatoires et des abus de pouvoir, la possibilité d'empêcher l'opposition d'avoir la majorité dans la Skoupchtina.

§ II. — LES DÉPUTÉS DU GOUVERNEMENT

La Constitution de 1869 confère au Prince le droit de nommer « sur trois députés élus, un député qui sera choisi parmi les hommes qui se distinguent, soit par leur savoir, soit par leur expérience dans la gestion des affaires publiques (article 64) ». C'était les « knejevis » ou communément appelés « les députés du Gouvernement ».

L'origine lointaine de cette disposition constitutionnelle se trouve déjà dans le discours que la Régence avait prononcé à l'occasion de l'ouverture solennelle du Comité

constituant. Elle se trouve implantée dans la Constitution grâce au projet de Constitution que la Régence avait fait voter par la Grande Assemblée Nationale.

Cette Assemblée Nationale à laquelle la Constitution de 1869 avait confié l'exercice du pouvoir législatif en même temps qu'au Prince, était au sens vrai du mot une Assemblée paysanne. Ni les fonctionnaires, ni les avocats ne pouvaient être élus comme représentants du peuple. Certaines fonctions sont jugées incompatibles avec le mandat électif. En vertu de l'article 48 « les fonctionnaires, les retraités et les personnes rétribuées sur un fonds d'état quelconque, de même que les officiers et soldats sous les drapeaux, ne pouvaient cumuler leurs fonctions avec le mandat électif ». Le fait caractéristique de cette Constitution est certainement l'incompatibilité absolue entre le poste de fonctionnaire et la qualité de député élu. La proposition d'introduction dans la Skouchtina, par voie d'élection, des fonctionnaires et des avocats comme représentants uniques des intellectuels dans la Serbie d'alors, a existé. Elle a rencontré chez les députés du peuple une opposition extrêmement vigoureuse, elle a pitoyablement échoué. Une telle Assemblée, sans intelligence, en grande partie illétrée, dont l'élément le plus éclairé était l'ordre du clergé et le petit commerçant, ne pouvait répondre à son devoir délicat et exercer le pouvoir législatif au mieux de l'intérêt du pays tout entier. L'incapacité d'une telle Assemblée, d'une part, l'échec de l'établissement d'une Chambre Haute où devraient être réunies toutes les notabilités du pays et l'exclusion des affaires publiques au monde intellectuel auquel la Skouchtina s'obstinait à fermer ses portes, d'autre part, avaient fait penser aux rédacteurs de la Constitution de 1869 à trouver des moyens de remédier à cet état de choses. Ils sont parvenus à l'idée des « députés du Gouvernement ». La Constitution de 1869 excluant l'intelligence de l'Assemblée a dû s'efforcer de l'y introduire par un chemin détourné. Le peuple, refusant d'élire ses représentants dans l'ordre

des intellectuels, a été obligé de les accepter dans l'Assemblée Nationale sous cette nouvelle forme. « La représentation de l'intelligence fut mêlée avec la représentation de la masse paysanne dans la même Assemblée au lieu d'être organisés dans une Chambre à part. » (55)

Ces députés du Gouvernement, nommés par le Prince, ne l'étaient pas à vie, ni pour plusieurs exercices parlementaires, pas même pour un seul exercice entier, mais ils l'étaient pour un temps indéfini, ce qui accentuait encore plus leur dépendance vis-à-vis du gouvernement. Ils étaient à la discrétion complète du Gouvernement qui pouvait les révoquer à chaque instant. Il suffisait de prendre l'attitude contraire de celle du Gouvernement pour se faire destituer. Il était tout à fait clair que ces députés, avec une pareille organisation, ne pouvaient répondre aux espoirs fondés en eux. » Ces députés n'avaient ni la liberté, ni l'indépendance, si nécessaires et si précieuses aux membres d'un corps législatif ; ils étaient une sorte de délégués du Gouvernement. » (56)

Dans ces conditions, ils ne pouvaient nullement remplacer la Chambre Haute. C'était hors de leur possibilité. La Chambre Haute existait — c'était une de ses utilités — pour diviser le corps législatif qui pourrait devenir par trop puissant. Les députés du Gouvernement avaient modifié la composition de l'Assemblée, mais n'avait pas réussi à limiter son pouvoir. Placés sous la dépendance étroite du Gouvernement, les députés du Gouvernement ne pouvaient être utiles ni contre les tendances de l'hégémonie du Gouvernement, ni contre de telles tendances de la part de l'Assemblée. (57)

Leur utilité ne se manifesta qu'à l'occasion de l'élaboration technique des lois.

(55) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 253.

(56) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 158.

(57) V. sur ce sujet, S. Yovanovitch : « Système bicaméral », p. 159-160 et Yovanovitch : « Le Règne de Milan Obrenovitch », tome premier, p. 62-63.

CHAPITRE II B

LE PROJET DES PROGRESSISTES PRECONISANT L'ETABLISSEMENT DE LA CHAMBRE HAUTE. L'ŒUVRE DE GUYGA GERCHITCH ET SON INFLUENCE SUR L'OPINION PUBLIQUE

La Constitution de 1869 n'avait pas donné satisfaction. Dès qu'elle fut mise en application, ses défauts nombreux sont apparus et les tentatives et les propositions diverses de sa révision se firent jour. La réforme constitutionnelle, toujours à l'ordre du jour, s'effectua dès l'année 1888. La période comprise entre ces deux constitutions de 1869 à 1888, a été dominée par deux faits significatifs qui intéressent vivement notre sujet. D'abord la question de la dualité des Chambres soulevée déjà à l'occasion de l'élaboration de la Constitution de 1869, **est portée de nouveau** devant l'opinion publique. Les débats pour et contre une Chambre Haute prennent dans les journaux une tournure plutôt académique. Comme conséquence de ce mouvement, le parti progressiste, arrivant au pouvoir, avait proposé, en 1881, à la couronne, la suppression de la Constitution de 1869 et, en conséquence, il avait mis sur pied un projet de Constitution nouvelle. Ce projet de Constitution contenait la division du pouvoir législatif en deux corps : La représentation nationale se serait composée du Sénat et de l'Assemblée Nationale, — Skoupchtina. Ensuite, apparaît vers la même époque un nouveau parti politique, **le parti radical**, qui jouera un rôle des plus importants dans la vie publique de la Serbie. Il se mon-

trera un adversaire redoutable du système bicaméral, son influence sur le peuple, qui allait en grandissant, fut un des facteurs les plus importants, sinon le plus important, qui empêchera la mise en application de l'institution de la dualité des Chambres. A ce parti appartenait notre éminent jurisconsulte et auteur, le professeur Guiga Guerghitch. Il avait exposé le point de vue principal du parti radical dans une série d'articles parus dans la revue radicale *Rad* (le Travail), intitulés : « La Chambre Haute ». Cette publication est d'autant plus significative qu'elle constitue le premier débat théorique sur le système bicaméral dans notre littérature juridique.

Il est probable que les régents, par la force de leur autorité, qui était grande, seraient parvenus à faire accepter par la Skoupchtina l'institution d'un deuxième corps législatif. Mais ils ne voulaient pas engager toute leur autorité dans cette question. Introduire dans la vie politique du pays une telle innovation devait paraître assez risqué. On ne peut jamais prévoir avec certitude le rôle que peut jouer une institution nouvelle, dans un pays turbulent, qui venait à peine de sortir d'une crise dynastique. Ces considérations entraînent sans doute dans les vues de la Régence qui voulait assurer à l'Etat un développement paisible, sans à coups et sans surprises.

Nous considérons que ces deux faits ont une importance énorme, surtout le second et l'attention doit être retenue sur ces deux points.

§ 1. — *Le projet de Constitution du parti politique progressiste en 1881 et la Chambre Haute.*

Vers 1880 tout le monde était d'accord, les trois partis politiques ainsi que la Constitution de 1869 ne répondaient plus aux besoins multiples d'ordre social et national. De toutes parts, on réclamait l'élargissement des droits politiques, liberté de la presse et des réunions

publiques. Toutes les revendications répétées de l'opinion publique consistaient à demander pour le pays une Constitution libérale. Les publicistes, les auteurs commençaient à envisager une modification de la Constitution. Les projets dans ce sens se formaient de toutes parts. Parmi ceux-ci nous retiendrons notre attention sur le projet du parti progressiste qui est venu peu après au pouvoir et avait une influence prépondérante sur le Roi Milan. D'autre part, il se recrutait parmi les intellectuels, les gens les plus instruits de la Serbie d'alors. Ces hommes pouvaient donc avoir une influence sur l'opinion publique et sous leur pression pouvait facilement s'élaborer une nouvelle Constitution qui contiendrait la division du pouvoir législatif en deux Chambres. D'ailleurs, les membres du parti progressiste étaient depuis longtemps les partisans de la Chambre Haute et s'engageaient énergiquement à la faire adopter. Leur projet relatif à la Constitution a porté de nouveau à l'ordre du jour la question de la Chambre Haute en 1881. Ce projet fût élaboré par le Ministère présidé par Pirotchantz, qui était le leader du parti progressiste.

Le projet (1) de la nouvelle Constitution prévoyait le système bicaméral. L'article 26 de ce projet était ainsi conçu : « Le pouvoir législatif sera exercé en commun par le Roi et la Représentation Nationale. La Représentation Nationale se compose de deux Chambres : l'Assemblée Nationale, — Skoupchtina (Chambre des députés) et le Sénat. » Le projet avait mis en matière législative les deux Chambres sur un pied d'égalité. Le droit de proposer les lois appartient aux trois facteurs législatifs : le Roi, le Sénat, la Chambre des Députés. Mais chaque loi qui se rapporte aux revenus et dépenses de l'Etat ou bien au nombre des inscriptions dans le ressort pour un an doit être tout d'abord adopté par la

(1) Ce projet fut publié dans la Revue *Otacina*, sous la rédaction de Vladan Djordjevitch.

Skoupchtina, Chambre Basse (art. 28). » Donc en matière de loi financière le projet accordait le droit de priorité à la Skoupchtina. Il affirmait l'égalité des deux Assemblées dans le domaine législatif. L'article 56 accordait le droit d'amendement également aux deux Chambres. L'inviolabilité de leurs membres était identiquement garantie. Quant à la composition du Sénat, le projet prévoyait trois catégories de sénateurs : 1° les sénateurs librement élus par le peuple ; 2° les sénateurs de droit, et 3° les sénateurs nommés par le Roi (art. 76).

1° *Les sénateurs élus* étaient plus nombreux que les sénateurs nommés. Ils étaient élus dans les grandes villes et les régions. Le droit de vote n'appartenait qu'aux électeurs qui payaient 50 din. d'impôts indirects. C'était une des conséquences de l'influence que les progressistes avaient sur le peuple qui n'était qu'une masse arriérée, incapable de participer à la gestion des affaires publiques. Ils voulaient, par cette disposition, confier l'élection des sénateurs aux citoyens les plus riches, et, par conséquent, les plus instruits, c'est-à-dire à l'intelligence dont la majorité appartenait à leur parti. L'article 81 prévoyait les conditions de capacité. On exigeait des sénateurs 40 ans d'âge, le baccalauréat ou bien le diplôme d'une Ecole Supérieure équivalent au baccalauréat. Ils devaient payer une certaine somme d'impôts indirects qui n'a même pas été précisée dans le projet. Les candidats licenciés des grandes écoles ou de facultés étaient dispensés de cette condition d'impôt.

2° *Les sénateurs de droit* étaient : 1° le successeur du trône lorsqu'il a 18 ans révolus ; 2° le Métropolitite (2), et 3° les Vladikés (3) (art. 82).

3° *Les sénateurs nommés.* — Le Roi nommait 20

(2) Chef de l'église orthodoxe en Serbie.

(3) Chef de l'église orthodoxe en certaines régions.

membres du Sénat dont les conditions de capacité devaient répondre à celles exigées par l'article 81. Enfin, les professeurs des facultés et des grandes écoles éliminaient parmi eux un membre du Sénat.

Le mandat des sénateurs nommés et élus était d'une durée de dix ans; la moitié des sénateurs élus se renouvelait tous les cinq ans. En cas de dissolution de la Skoupchtina, le Sénat devait être élu et nommé tout entier. Les sénateurs nommés ne l'étaient non à vie mais pour dix ans; leurs fonctions cessaient dès que l'Assemblée était dissoute, ce qui signifiait que le Roi, qui avait dans ses attributions le pouvoir de dissolution de l'Assemblée pouvait les changer quand il le voulait. « Ceci était d'autant plus critiquable que le chef du ministère progressiste Pirotchantz était dans le Comité constituant de 1869 partisan ardent avec les avertis progressistes du mandat à vie même pour les sénateurs élus. » Les progressistes avaient changé d'idée. En 1869, le parti progressiste était confiné dans l'opposition, en 1880, il était au pouvoir. C'est le trait caractéristique de tous les partis politiques serbes que d'avoir deux points de vue sur un même objet, l'un lorsqu'ils sont en opposition et l'autre lorsqu'ils sont au pouvoir.

Ce projet ainsi établi amorcera la discussion sur le système bicaméral dans l'opinion publique; son mérite était d'avoir été étudié par Guerchitch.

Cependant le cabinet progressiste n'aboutit pas à mettre en vigueur son projet. Il fut renversé sans avoir fait changer la Constitution de 1869. Aux élections de 1882, les progressistes étaient copieusement battus; or leur programme électoral avait été la revision de la Constitution de 1869. Donc, en quelque sorte, le peuple se prononçait en faveur de l'organisation du pouvoir législatif prévu par la Constitution de 1869 bien qu'elle ne répondait plus aux besoins multiples d'ordre social et national. La réforme constitutionnelle ne se fit qu'en 1888.

§ 2. — *L'étude de Guerchitch sur la Chambre Haute et son influence sur l'opinion publique.*

L'étude de Guerchitch avait vu le jour en 1881 (4). Au moment de l'apparition de cette œuvre, le système bicaméral n'était plus une idée généralement admise ; les idées des radicaux ont commencé déjà à pénétrer dans la masse et les livres de Guerchitch dont l'autorité et la popularité étaient très grandes, ont fait pencher la balance de l'autre côté, cela a rendu pour longtemps impossible l'institution du système. La masse populaire a cru aveuglement à son maître. Les démagogues du parti radical ont complété l'œuvre de Guerchitch en la popularisant. La Chambre Haute était considérée comme une institution dangereuse et indésirable.

Guerchitch avait divisé son étude en deux parties. Dans la première, il envisageait les raisons théoriques et pratiques pour et contre le système bicaméral. La seconde partie était consacrée à l'étude de la possibilité de l'introduire dans notre pays, en se plaçant sur le terrain de la composition de la société serbe, de sa politique, de son histoire et des circonstances particulières de la Serbie d'alors.

Guerchitch était adversaire irréconciliable de la Chambre Haute. Il la considérait comme « un reste de la féodalité et de l'aristocratie ». « C'est l'héritage de la vie historique passée, un prolongement des anciens éléments sociaux dans l'époque démocratique actuelle, dont celle-ci ne pouvait pas encore se débarrasser. » (5) Il reconnaissait qu'il y avait des auteurs, jurisconsultes illustres qui la considéraient comme une institution indispensable et actuelle. Pour eux donc la Chambre Haute n'est pas une institution qu'on admet, car elle existe, et qui doit être supprimée au moment opportun, mais l'ins-

(4) Guerchitch : « La Chambre haute », dans la revue *Rad*, 1881.

(5) Guerchitch, *op. cit.*, p. 40.

titution qui, si elle n'existe pas doit être introduite, si on veut que la machine constitutionnelle soit complète et régulière. Parmi ces notabilités de la science se trouvaient aussi des « démocrates modérés, qui ne voulaient pas la démocratie illimitée, et qui s'efforçaient de démontrer l'utilité, la nécessité de cette institution aristocratique et féodale pour l'organisation constitutionnelle actuelle. » Ces démocrates la défendaient par des arguments rationnels et non historiques et essayaient de la mettre d'accord avec le temps actuel démocratique qui a rejeté toutes les traditions historiques et ne reconnaît que l'autorité de la raison. Toutes ces tentatives son vaines selon Guerchitch. La Chambre Haute ne peut jamais se concilier avec la démocratie pure. Elle est même la négation de la démocratie. Elle contredit la règle fondamentale de la démocratie comme Sieyès l'a démontré : « La loi est la volonté du peuple ; un peuple ne peut pas avoir en même temps deux volontés différentes sur un même sujet ; donc le corps législatif qui représente le peuple doit être essentiellement un. A quoi bon deux Chambres ? si elles sont d'accord, il y en a une d'inutile ; si elles sont divisées, il y en a une qui non seulement ne représente pas la volonté du peuple, mais qui l'empêche de prévaloir : c'est la confiscation de la souveraineté. C'est, s'écrie-t-il, « la logique de l'opinion démocratique qui a été claire il y a cent ans. » Il nie la pratique et les résultats de la pratique. « L'existence de la Chambre Haute, non seulement dans les monarchies mais même dans les Républiques, ne veut rien dire. » Si on se trouve dans les Républiques fédérales, la Chambre Haute est adoptée, parce que ces Républiques sont des Etats fédéraux et comme tels ont deux pouvoirs : le pouvoir de la fédération et celui des Etats membres de la fédération. Dans ces Etats, la Chambre Haute se défend par une doctrine spéciale. D'après cette doctrine dans les Etats fédéraux, il est absolument indispensable d'avoir un corps où tous les Etats, membres de la fédération, soient égaux. Et il

citait comme exemple la Suisse où ce système a été introduit pour donner aux cantons une compensation pour la perte de leur indépendance. Mais, laissant à part les Républiques fédérales, on peut librement dire, affirmait-il catégoriquement, que la Chambre Haute est une institution qui ne peut plus se maintenir dans l'actuelle société démocratique et qu'elle y est condamnée à périr jusqu'à sa disparition complète. C'est un anachronisme dans l'époque contemporaine.

Les arguments de Guerchitch ne sont pas très solides. Aujourd'hui, la science juridique les combat facilement. M. S. Yovanovitch s'en chargera, il réfutera point par point toute l'argumentation de Guerchitch et se montrera partisan du système bicaméral.

Guerchitch avait passé en revue tous les arguments en faveur du système bicaméral. Ceux-ci l'avaient laissé froid. Ils n'ont pas pu le convaincre et cet auteur n'en avait pas trouvé un qui puisse faire pencher la balance. Il a toujours su les combattre. D'après son avis, tous les services que l'on peut demander au système bicaméral, on ne les obtient que par le système unicaméral. Bien plus, le système bicaméral comporte certains dangers et des inconvénients qui n'existent pas avec une Chambre unique. Ce système a, bien entendu, des avantages. Mais, chose curieuse, ces avantages ne lui appartiennent pas en propre. Ils appartiennent également à la Chambre unique. De là on peut tirer une conclusion logique : le système bicaméral est inutile. Guerchitch méconnaissait les avantages du système bicaméral, ce qui, en quelque sorte, peut expliquer son indisposition contre ce système. Cependant, il en faisait ressortir tous les défauts et par là accumulait des arguments contre le système en le montrant dommageable et dangereux.

Guerchitch a considéré comme les partisans les plus autorisés du système bicaméral Ed. Laboulaye et Bluntschli, surtout le second. Il prend en considération leur argumentation et tâche de la combattre point par

point. Pour ce qui est de Bluntschli (6), il résume les arguments en faveur de la Chambre Haute de la manière suivante : 1° Il est bien clair que lorsqu'il y a deux Chambres, tous les sujets sont mieux traités et de différents points de vue. Dans la discussion répétée et le second vote des projets de loi dans l'autre Chambre qui se place à un autre point de vue, ne peuvent être qu'utiles ; 2° puisque le corps législatif a pour devoir de régir des rapports permanents des citoyens, les décisions vites et pressées ne sont ni nécessaires ni désirables. La Chambre Haute assure contre la précipitation et les fautes de la Chambre Basse et contre les dispositions passionnelles qui peuvent, dans un certain moment, régner dans celle-ci. Les fautes sont surtout le résultat des passions politiques. La Chambre Haute serait donc un régulateur de tous ces rapports ; 3° chez tous les peuples, il existe des ordres supérieurs « socialement, les éléments aristocratiques, la minorité « choisie » qui ne peut arriver à avoir une influence sur les affaires publiques qu'au moyen de la Chambre Haute ; et enfin 4° le dernier argument spécial à la monarchie constitutionnelle. Dans le système unicaméral, les conflits sont faciles entre le Monarque et la Chambre unique, tandis que dans le système bicaméral les conflits se résolvent par les discussions et l'esprit de conciliation des deux Chambres. Le monarque ne jouera que le rôle d'arbitre départageant les deux corps, il sera le régulateur puissant et autoritaire.

Après avoir résumé tous les arguments de Bluntschli et de Laboulaye, il convient qu'il n'est pas nécessaire de citer les autres auteurs, car ces deux là font autorité dans la science juridique et sont considérés comme les partisans les plus convaincus et les plus connus de la Chambre Haute. Enfin, il tient à exposer son opinion là-dessus : « Les arguments cités n'ont pas pu même de loin nous convaincre sur la nécessité et l'utilité de ce

(6) Allg. Staatsrecht.

système dans l'Etat démocratique actuel, et nous sommes convaincus qu'il n'y a pas de raisons pratiques et théoriques vraiment fondées pour introduire un tel système dans la composition constitutionnelle de l'organisation actuelle de l'Etat démocratique. » Guerchitch se prononce ensuite en principe comme un adversaire de ce système. Puis il continue en passant en revue les arguments de Bluntschli pour les discuter. Il ne conteste pas que tous les projets législatifs doivent être examinés « de tous les côtés ». Mais il n'admet pas que ce soit là un privilège spécial au système bicaméral ; on peut aussi considérer les choses de différents points de vue dans une Assemblée unique ; il ne conteste non plus, mais il attache peu d'importance à l'argument qu'en présente le plus souvent en faveur des deux Chambres : à savoir que c'est un moyen d'empêcher la précipitation de la seconde Chambre en imposant une seconde délibération. Il convient que le pouvoir réellement modérateur dans une Constitution démocratique doit agir dans et par la Chambre démocratique. Une seconde Chambre n'est donc pas indispensable pour atteindre ce but ; elle n'y conduira pas et même elle pourrait être un obstacle. D'où il conclut que la seconde Chambre est inutile et superflue ; il ne dit pas non plus qu'il ne faut pas donner aux éléments aristocratiques la participation aux affaires publiques, mais ce qu'il contredit farouchement c'est que ce but ne puisse être atteint qu'au moyen d'une seconde Chambre. Ces gens qui, dans la discussion, se mettent à un autre point de vue que la majorité parlementaire, qui sont un élément excellent de la société, dont le niveau intellectuel est supérieur à la masse parlementaire, ces gens doivent faire partie de la représentation nationale, c'est incontestable, cela ne signifie pas qu'il faut les séparer et les organiser dans un corps spécial. Il suffit qu'ils en fassent partie, ils sauront expliquer leur opinion dans une Chambre unique aussi bien que dans la seconde Chambre et ils sauront montrer aux députés de la « seconde

catégorie » les défauts de leurs idées, les corriger, devenir les éléments dominants de la Chambre et faire prévaloir leurs idées propres ; ainsi leur influence se fera sentir dans les affaires publiques. Guerchitch est d'avis que tous ces arguments en faveur du système bicaméral sont, en réalité, en faveur de la représentation proportionnelle. Cette thèse Guerchitch l'avait trouvée chez Stuart Mil. Ce dernier convenait que la seconde Chambre est non seulement inutile à cause de la représentation proportionnelle, mais encore non fondée. Ces éléments dont se compose la Chambre Haute méritent d'être introduite dans la Représentation Nationale, bien qu'ils soient les représentants de la minorité ; mais ils s'éloignent naturellement des limites de leurs droits, quand ils demandent une Chambre à part qui serait l'égale de l'Assemblée Nationale. Quelque soit leur importance morale et intellectuelle, ils forment la minorité du peuple. La représentation nationale représente la totalité du peuple. Comment donc, alors la Chambre Haute, organe de la minorité, peut-elle être égale en droits à la représentation nationale qui représente le pays tout entier ? Ceci a choqué le goût de justice profondément inné chez Guerchitch. C'était pour lui une exagération inadmissible de la part de cette minorité.

Après avoir envisagé tous les prétendus avantages du système bicaméral, Guerchitch examine ses côtés defectueux. Il considère que ce système mêle nécessairement le monarque aux luttes des partis politiques. Bluntschli pense au contraire que c'est le système unicaméral qui donne ces résultats et non le système bicaméral, mais Guerchitch essaie de montrer que Bluntschli s'est trompé. Dans un corps unique représentant le peuple, les passions et les contradictions des partis politiques **se croisent et luttent**, puis enfin au sein de la même Assemblée, entre ses murs, finissent par recevoir de la majorité une solution définitive, ce que l'Assemblée décide, c'est une décision parlementaire, et nous ne voyons pas pourquoi le monarque doit se mêler à la

lutte des partis. Les conflits qui se font jour dans le système bicaméral, ne se résolvent pas si facilement par la majorité des voix; une Chambre n'est pas à même de l'emporter sur l'autre à la pluralité des voix et pour cela à l'occasion d'un conflit très aigu, le monarque doit par son autorité suggérer à l'une ou l'autre Chambre de s'aider, de renoncer à son opinion et d'accepter l'opinion de l'autre Chambre, ou bien, dans le cas contraire, il doit se décider pour une ou pour l'autre Chambre et dans tous ces cas, il s'immisce dans les luttes des partis politiques. Voilà le raisonnement de Guerchitch.

Parlant des conflits des Chambres, Guerchitch se borne à constater sa possibilité. Nous savons que le système bicaméral prévoit certains moyens de les résoudre. Guerchitch qui a longuement parlé de ces conflits, n'a jamais rien dit sur le moyen qu'on emploie dans la pratique pour les résoudre. Son silence pourrait signifier que, d'après lui, ces conflits sont insolubles.

Après avoir critiqué le système bicaméral en théorie, Guerchitch l'envisage en se plaçant sur le terrain de notre « situation particulière », et il trouve « qu'à ce point de vue, le système bicaméral est absolument inadmissible ». « L'institution de la Chambre Haute, dit-il, n'a aucun fondement dans le courant historique et la tradition de notre vie étatique du moyen âge, ni même dans celle de l'époque nouvelle après l'insurrection serbe de 1804. » Nous tenons à remarquer ce que ce raisonnement a de défectueux, car entre notre Etat du moyen âge et notre nouvel Etat, il n'y a pas de continuité historique. En ce qui concerne notre Etat nouveau, il est tellement jeune, qu'au temps où Guerchitch avait écrit, nous n'avions pas même cinquante ans de vis constitutionnelle et que l'on ne peut parler de traditions politiques (7). Tout de même, il est intéressant de voir ce que dit Guerchitch sur ce sujet. « Dans nos traditions, dit-il, le pouvoir législatif tout entier appartenait à un

(7) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 179.

seul corps. Pendant que le Conseil délibérait des lois, la Skoupchtina n'en décidait rien ; dès que l'Assemblée a reçu le droit d'en décider, le Conseil le perdit aussitôt. Il faut reconnaître que dans l'histoire de notre nouvel Etat, se sent une tendance à la concentration des pouvoirs. Notre pays a passé successivement par toutes les formes du despotisme ; le despotisme du monarque, du Conseil et de l'Assemblée. Le pouvoir fut toujours centralisé, ses détenteurs seuls ont changés. « Ce jeune peuple primitif, qui ne comprend pas les organisations politiques compliquées et abstraites, n'a pas pu s'élever au-dessus des organisations despotiques. En plus, avec la domination turque, sont arrivées les idées orientales, selon lesquelles le pouvoir signifie en même temps la toute puissance. Ainsi s'explique notre tendance vers la concentration des pouvoirs, elle cesse d'être une tradition, une de celles à laquelle on n'ose pas toucher. » (8)

Ensuite, Guerchitch avait exprimé la crainte que, « dans notre Sénat possible pouvait naître peu à peu les tendances oligarchiques qui auraient en vue de s'approprier le pouvoir législatif et de créer un nouveau corps en quelque sorte l'édition modifiée de l'ancien Conseil tout puissant. » L'ancien Conseil n'avait pas partagé le pouvoir législatif avec l'Assemblée, comme la Chambre Haute devait le faire ; par conséquent, on ne peut pas tirer de là la conclusion que dans la Chambre Haute se développeraient les tendances oligarchiques comme dans l'ancien Conseil. L'ancien Conseil était tout puissant pendant le règne d'un monarque très faible et sans influence. L'Assemblée cessait d'être convoquée. « Il est peu probable que toutes ces circonstances se réuniront à nouveau dans notre histoire. » (9)

Enfin, Guerchitch a invoqué encore une raison contre l'introduction de ce système : « Notre Chambre Haute devra se composer de ces éléments sociaux qu'on désigne sous le nom d'intelligence et dont on peut dire qu'ils

(8) Yovanovitch : « La Dualité des Chambres », p. 180.

(9) Yovanovitch : « La Dualité des Chambres », p. 181.

ne seront pas suffisamment représentés dans le corps législatif — Chambre Basse. Cela aurait prouvé que ces éléments sociaux, cette classe sociale n'a plus de racines dans le peuple. Cependant, l'intelligence, pendant les vingt dernières années, a commencé à se séparer du peuple. Fait regrettable, mais il existe et ne peut être contesté. Le peuple n'a plus de confiance en elle et peut être avec juste raison, car elle ne comprend plus ses besoins. A tort ou à raison, le fait existe et la plus élémentaire sagesse était d'exiger que cette scission disparaisse peu à peu et que cette intelligence s'approchât du peuple et trouvât en lui un appui solide et reconquière sa confiance. Or le chemin de rapprochement est-il dans la création d'une Chambre séparée pour ces « esigneurs », éléments intellectuels? Evidemment non.

La séparation de cette intelligence d'avec le peuple dans une Chambre Haute serait une consécration constitutionnelle à côté de celle qui existe en fait, et au lieu de rapprocher l'intelligence et le peuple, elle les éloigneraient de plus en plus l'un de l'autre. Le fossé serait devenu trop profond. Le seul moyen pour empêcher cet éloignement de l'intelligence, c'est l'organisation du corps législatif en une Chambre unique au sein de laquelle serait assurée la participation de l'intelligence. »

Telle était, en résumé, l'étude de Guerchitch sur le système bicaméral. Dans cette étude, cet auteur avait exprimé son opinion avec trop de confiance en lui-même. L'opinion qu'il défendait avait répondu à l'esprit du temps. On croyait alors qu'à côté du système unicaméral il n'y avait pas d'organisation logique de la souveraineté nationale. Cette étude avait laissé sur la société serbe, la masse populaire et l'intelligence, un effet énorme. Le parti politique radical surtout en avait été épris. Guerchitch appartenait au parti radical, il en était le *spiritus rectus*. Il n'y avait rien de plus naturel pour le parti radical que d'accepter l'enseignement de son leader. Ce parti admettait le système unicaméral dans son programme d'action. Pour lui, la Chambre Haute

sera toujours une institution aristocratique, et contraire à la démocratie. Le parti engagea son autorité au service de la thèse à une Chambre unique et il en assura le succès. Ceci est d'une importance énorme pour notre sujet, car l'influence du parti politique radical ira en grandissant, il arrivera au pouvoir, et pendant presque plus d'un quart de siècle, il y participera. Ce sera un des obstacles le plus insurmontable auquel la thèse de la Chambre Haute s'était heurtée. Guerchitch, d'autre part, était notre professeur de droit public dont l'autorité était la plus grande.

Il y avait encore un fait qui augmenta le succès déjà énorme de l'étude de Guerchitch. A l'époque de la publication de son œuvre, vers les vingt dernières années du XIX^e siècle, la lutte chez nous s'était engagée entre le Roi et la Skoupchtina. Les partisans de la Skoupchtina portaient tous leurs efforts à rendre la Skoupchtina plus forte dans cette lutte, de sorte qu'elle tenta de s'opposer utilement au roi. La division de la représentation nationale leur semblait devoir affaiblir son énergie; deux Chambres ne leur paraissaient pas en mesure de tenir tête au Roi. Pour eux, la force de la représentation nationale et son succès devait dépendre de la concentration du pouvoir législatif dans une Chambre unique. « Les partisans de l'Assemblée ont attendu avec impatience d'entendre d'un professeur que la concentration du pouvoir législatif est non seulement une nécessité de notre politique pratique, mais une vérité scientifique (10). En plus l'opinion publique était favorable à Guerchitch. Son étude avait fait rejeter le projet du Gouvernement progressiste. Elle a eu le mérite de faire pénétrer dans l'opinion publique l'idée que l'introduction de la Chambre Haute est chez nous inutile, dangereuse et condamné d'avance au nom de la science et de nos intérêts nationaux. Le système bicaméral était présenté chez nous comme un danger vivant et, par conséquent, condamné à une défaite.

(10) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 104.

CHAPITRE III

LES PREMIERS PARTIS POLITIQUES EN SERBIE ET LEUR ORGANISATION EN 1881

Les partis politiques en Serbie font leur apparition tardivement. Plus d'un quart de siècle s'est écoulé depuis l'insurrection des Serbes, et la libération de la Serbie sans qu'aucun véritable parti politique n'ait pris naissance. Le premier parti politique serbe fut le parti libéral qui se forma vers 1848. Avant l'apparition du parti libéral, il y avait en Serbie, du fait de l'existence de deux dynasties rivales et de leur lutte respective, deux camps dynastiques opposés, les Karageorgevistes et les Obrenovitchistes. Mais ces groupements n'avaient rien de commun avec un parti politique. Leur seul souci était d'amener au trône leur dynastie respective. Ils n'avaient aucun programme politique ni social à réaliser. La rivalité de ces groupes a dominé notre vie politique dans le courant du XIX^e siècle. Leur lutte fut tantôt publique, tantôt secrète, mais toujours véhémente. Elle ne prit fin qu'avec la disparition du dernier Obrenovitch, le 29 mai 1903. Beaucoup d'auteurs considèrent l'apparition de ces camps dynastiques comme l'origine lointaine des premiers partis politiques serbes.

Les hommes au pouvoir, les hommes du jour, avaient eu leur clientèle dans le peuple, en dehors de ces deux fractions. Des hommes comme Voutchitch, Knitchanin, Garachanin avaient des admirateurs personnels sans avoir pourtant formé de vrais partis politiques. Le parti libéral est le premier qui ait été organisé sur les bases de certains principes.

Le régime de la Constitution de 1869 fut favorable à la formation des partis. Des lois très libérales sur la presse et sur les réunions publiques furent promulguées en 1881. Ces lois permettaient aux partis de se donner une organisation et de se doter de tous « les rouages qui caractérisent un parti politique moderne ». Ils apparaissent alors et prirent un essor et une importance jusqu'alors inconnus. La Serbie en 1881 avait déjà trois partis politiques bien assis et formés : des libéraux, des progressistes et les radicaux. C'est cette année qui marque la date de l'organisation de vrais partis politiques serbes. « Cette date ne concorde pas, bien entendu, avec la naissance de ces partis en tant que tendances de l'opinion » (*).

Le parti libéral marque les premiers pas dans l'histoire serbe des partis politiques. Il fut fondé par un certain nombre de jeunes intellectuels en 1858 la première génération serbe instruite dans les Universités et les Grandes Ecoles de l'Europe Occidentale. Au début il n'était accessible qu'aux intellectuels et il n'est devenu populaire qu'en 1858, le jour de l'élaboration de la première loi sur la Skoupchtina dont il s'était fait le champion. A partir de cette date, des gens du peuple s'unissent à lui dans la lutte contre la tyrannie du Roi. Donc à la veille de la Constitution de 1869, il n'existait qu'un seul parti : le parti libéral; le parti néo-conservateur apparaît sur la scène politique pour la première fois dans le Comité constituant de 1869. Ce parti néo-conservateur deviendra plus tard le parti progressiste. Son origine est double. Il se composait, au point de départ, du parti libéral et des mécontents qui reprochaient à la Régence des concessions qu'elle faisait aux libéraux. Enfin, le parti radical affirma son existence vers 1874. « C'était à l'origine un parti socialiste. Au début, il s'intéressait surtout aux questions sociales et économi-

(*) M. B. Miloshevitch, *op. cit.*, p. 96.

ques, ensuite, il a évolué et il est devenu un parti paysan qui luttera pour l'établissement de la démocratie » (**).

Le rôle des partis politiques étant d'une importance décisive dans l'élaboration des Constitutions, nous tenons à retracer, dans les grandes lignes, l'histoire de ces partis et à signaler leurs tendances fondamentales.

1° *Le parti libéral*

Le premier parti politique serbe, le parti libéral, n'était pas purement politique. Se trouvant dans une période de transition entre les anciens camps dynastiques et les nouveaux partis politiques, il était forcément un parti dynastique et un parti politique; il contenait dans son sein les Obrenovitchistes, mélangés avec les ardents partisans des idées libérales. Ce second groupe des libéraux, le groupe doctrinaire, se composait de la jeunesse libérale fraîchement émoulue des Universités étrangères. Cette jeunesse imbue des idées générales de l'Occident, était comme une caste dans le parti libéral; elle s'isolait de la masse du parti, ignorante de ses idées et ne songeant qu'au moyen de rétablir la dynastie des Obrenovitch. C'est en 1858 que le parti libéral est devenu parti politique et populaire, par la fusion opérée à la Skoupchtina en 1858 entre les intellectuels libéraux et les partisans de la dynastie des Obrenovitchs. La génération de 1848 qui fonda le parti libéral n'a pu réussir à exercer une action profonde sur les masses. Les vrais fondateurs du parti libéral furent les jeunes intellectuels qui faisaient leurs études dans les diverses Universités de l'Europe occidentale, surtout en France et en Allemagne. C'était la génération de 1848 et la seconde de notre jeunesse universitaire. Les efforts de la première génération s'étaient épuisés à la formation des premières écoles serbes et à l'éducation du peuple serbe, qui après cinq siècles de domination tur-

(**) M. B. Milochevitch, *op. cit.*, p. 97.

que, était arriéré et illettré. Il n'aboutissait à donner au peuple qu'une éducation politique. Les intellectuels de 1848 continuèrent où la première génération s'était arrêtée. Ils réussirent à créer un parti politique et tendirent à implanter dans la Serbie des institutions de l'Occident. « Cette génération subissait l'influence des panslavistes tchèques et de leur prédication sur le grand rôle réservé aux Slaves dans l'histoire de la civilisation. Le romantisme de l'Europe occidentale, avec la résurrection du passé national, son idéalisme de l'histoire et ses rêves du passé a également influencé les libéraux » (1). Deux traits fondamentaux caractérisent ces premiers libéraux : les tendances doctrinaires de l'Occident et le nationalisme. Ils avaient apporté de leurs études en Europe « un grand culte de l'instruction populaire ». Ils ne séparaient pas les libertés politiques de l'instruction : elles devaient marcher de pair. Ils exaltaient trop les vertus de la science et considéraient celle-ci comme un remède à tous les maux dont souffrait la Serbie. Ils considéraient la liberté politique comme une condition du progrès et qu'il était un besoin impérieux pour la Serbie de l'implantation des institutions de l'Occident libéral, de son parlementarisme, de sa liberté de la presse. « Leur nationalisme, d'autre part, s'affirmait par une foi ardente dans le peuple serbe, qu'ils croyaient apte à la civilisation et doué d'une grande noblesse d'esprit. Et les articles principaux de leur *credo* politique consistaient en ceci : la Serbie, par son sang et sa race, est une nation démocratique. Quelques-unes de nos institutions spontanément créées, comme la Porota (jury), les Sabors (assemblée des ordres du moyen-âge), les Zadrouga pouvaient admirablement servir de base à une société démocratique. Ils expliquaient le Gouvernement anti-démocratique de l'Etat serbe au XIX^e siècle, par l'esclavage de plusieurs

(1) Yovanovitch : « Le Règne de Milan Obrenovitch », Belgrade, 1926, I, p. 25.

siècles sous la domination turque, et par l'ignorance qui en était résultée et qui explique la docilité avec laquelle le peuple a supporté, après la tyrannie turque, la tyrannie de ses Princes et de ses Potentats. Or, éclairez le peuple, faites en sorte qu'il prenne conscience de lui-même, réveillez l'esprit national, ce sera créer à nouveau une société démocratique et cette démocratie serbe sera plus franche et plus saine que celle de l'Occident. Elle ne sera pas amollie par le luxe de la civilisation, car le peuple serbe n'est pas riche, elle ne sera pas empoisonnée par la haine des classes, car il n'y a pas en Serbie de grandes différences de fortune » (2).

L'activité politique des libéraux se manifeste dans la seconde moitié du siècle dernier, surtout vers 1860, 1880, époque à laquelle le courant libéral fut très fort dans le peuple. Le règne bureaucratique et policier du Prince Michel avait supprimé toutes les libertés politiques, car ce Prince voulait établir le régime du despotisme éclairé. Il croyait le peuple profondément paisible et dévoué à la personne du roi, encore incapable de se diriger lui-même; il croyait qu'il était dans l'intérêt général qu'il prenne lui seul l'initiative de mener son peuple au progrès. L'avenir de son peuple devait lui être confié. « L'atmosphère de ce régime n'était pas favorable à l'organisation et au développement d'un parti. Les libéraux avaient contrarié les plans du Prince, ce dernier les jugeait dangereux et les avait réduits à l'opposition durant toute sa vie. Leurs journaux furent étouffés et leurs associations dispersées. La jeunesse intellectuelle libérale dut émigrer et chercher un refuge à ses idées dans les grands centres européens » (3).

Les libéraux croyaient le peuple mûr, capable de se diriger lui-même; ils croyaient en sa capacité, exaltaient ses vertus, sa capacité, son sentiment inné de la démo-

(2) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 24 et 25.

(3) Milochevitch, *op. cit.*, p. 99.

cratie inspiré des idées libérales ; leur programme, conséquence logique de ces idées devaient contenir les principaux points que voici : ils réclamaient la participation de plus en plus grande du peuple dans la gestion des affaires. Il fallait assurer au peuple une place prépondérante dans le pouvoir législatif. En conséquence, ils réclamaient l'élargissement des prérogatives de la Skoupchtina, la responsabilité politique des ministres devant l'Assemblée et la liberté de la presse. Ils étaient en Serbie les précurseurs du régime parlementaire. Le peuple avait adhéré au programme des libéraux avec une certaine réserve, car dans son esprit patriarcal il estimait que la prépondérance dans le Gouvernement de l'Etat devait appartenir au Prince et non à la Skoupchtina. Les libéraux sont les premiers qui aient critiqué le système bureaucratique et demandé le contrôle du peuple sur tous les pouvoirs existants dans l'Etat.

Le parti libéral arrivait à son apogée après la mort du Prince Michel, pendant le règne de la Régence, dont les membres se recrutaient dans le parti libéral. Il resta au pouvoir de 1868 jusqu'en 1880 sauf quelques rares interruptions. Cette période est la plus glorieuse du parti libéral. L'influence des libéraux fut en général bienfaisante et se manifesta dans plusieurs domaines. La Constitution de 1869 est son œuvre. Le parti libéral fut prudemment conduit par son chef Ristitch dont l'activité ne peut pas se séparer de celle du parti libéral.

Malgré les défauts de tactique et de programme de ce premier parti serbe, les libéraux sont néanmoins les pionniers des libertés politiques en Serbie.

2° *Le parti progressiste*

Le parti progressiste fait son apparition au début de l'année 1870. A cette époque ce n'est pas encore un parti politique organisé. Il existait comme une simple tendance de doctrine libérale. Il ne fut organisé formellement qu'en 1881. Le parti progressiste tire son origine loin-

taine du parti libéral. Les premiers fondateurs furent les dissidents libéraux qui étaient mécontents des tendances de Ristitch, chef du parti libéral, à transformer le parti libéral en un parti bureaucratique. Les autres partisans de l'ancien régime bureaucratique, savoir : les anciens néo-conservateurs, avaient reproché à Ristitch d'avoir essayé de greffer les idées libérales sur ce système. L'opposition contre Ristitch avait fait la fusion de ces deux groupes profondément distincts en un même parti. Le conservatisme des néo-conservateurs n'était pas pur, mais plutôt empreint de libéralisme modéré. Instruits à l'époque du plein éclat du libéralisme, ils ont considéré le libéralisme comme le contenu nécessaire de la culture européenne. Le 10 janvier 1881 les néo-conservateurs organisaient leur parti sous le nom de « parti progressiste » et érigeaient leurs statuts. Le parti progressiste fut à son début un parti d'intellectuels, imbu du libéralisme occidental, qui voulait faire de notre peuple patriarcal encore, un Etat européen moderne, et qui voulait introduire dans le Gouvernement une légalité rigoureuse, en vue de rendre impossible aussi bien le despotisme d'en haut que celui d'en bas... mais l'apparition du radicalisme a complètement dérouté les progressistes. Le despotisme de la foule leur paraissait alors beaucoup plus dangereux que celui du monarque ; ils se sont mis au service du Roi qui, d'après leur opinion, est demeuré l'unique défenseur de l'Etat contre la démagogie du parti radical. Au service du Roi, le parti progressiste a dégénéré finalement en un parti conservateur attaché à la cour. Dans leur effort pour moderniser la Serbie, ils ont eu beaucoup plus de succès que dans leur tentative de limitation du despotisme monarchique. Ils n'ont pas réussi à faire de la Serbie une autre Belgique des Balkans, mais ils ont créé quelques institutions indispensables à tout Etat civilisé et l'établissement de ces institutions constitue leur plus grand mérite.

Ce qui leur a manqué, c'était une force politique véritable. Dès leurs débuts, ils ressemblaient beaucoup plus

à une coterie d'intellectuels qu'à un parti. Ils n'ont jamais eu dans le peuple une racine aussi profonde que les libéraux de 1860 et les radicaux de 1880. Aucun des partis politiques que nous avons jusque-là, n'avait si complètement rejeté la démagogie. Les libéraux, avec leur nationalisme, les radicaux avec leur exaltation des paysans, flattaient le peuple et s'inclinaient devant lui. Les progressistes n'avaient pas le culte du peuple, mais le culte de l'Etat ; ils ne mettaient en avant que la raison d'Etat et les intérêts d'Etat (4). Le peuple n'est donc pour les progressistes qu'une masse ignorante, arriérée, laquelle doit être éloignée de la gestion des affaires publiques. Ils avaient une phobie pour le peuple. Ils étaient les partisans de réformes dont la réalisation viendrait d'en haut. Cela les rendait encore moins populaires et le parti progressiste aura bientôt perdu toute influence.

Les tendances politiques des progressistes se sont manifestées surtout dans le projet de la nouvelle Constitution qu'ils avaient proposé en 1881. « Le libéralisme des progressistes était plus grand que celui des libéraux, mais les libéraux étaient plus démocrates. Les progressistes voulaient, selon le mot d'un de leurs chefs Pirotchamatz, assurer à l'esprit la prépondérance sur le nombre brut ». C'est en s'inspirant de cette idée qu'ils voulaient organiser le corps législatif. Le Séant, prévu par leur projet de Constitution devait être une Assemblée, représentant la classe aisée et la classe instruite de la Nation. Le projet prévoyait un cens assez élevé. Le régime électoral qu'ils préconisaient aurait été une prime à la fortune. Le corps électoral se composait, dans ce système de deux collèges, d'après le montant du cens. Les électeurs, contribuables qui payaient trente dinars d'impôts directs, élisaient un tiers des membres de la Skoupchtina. Les contribuables payant cinquante dinars d'impôts directs, élisaient les deux tiers. Ces projets, calqués sur le système électoral roumain, n'avaient

(4) Yovanovitch, *op. cit.*, t. 2, p. 341.

aucun fondement et partant aucune justification dans notre société, dont la structure était profondément différente (5). Les progressistes, doctrinaires comme ils étaient, tendaient à la liberté politique dont ils faisaient la condition de la vie, mais ils n'ont pas crû à la capacité politique de la masse. Leur idéal fut le règne parlementaire, mais « à condition que les sièges du Parlement soient confiés à la classe haute de la société ».

Leur projet s'occupait surtout des libertés. Il contenait plusieurs chapitres sur la liberté des citoyens, de la presse, etc. Désireux d'affirmer leur libéralisme, les progressistes ont séparé de leur programme politique les réformes de nature à être réalisées par la voie législative ordinaire. Ils ont voté dès qu'ils sont arrivés au pouvoir, quelques lois politiques de grande importance. Les réformes que le Cabinet progressiste a réalisées étaient :

1° La loi sur la presse, votée le 28 mars 1881. Elle fut admise avec un enthousiasme par l'Assemblée; c'était la traduction de la loi sur la presse déposée à la Chambre des députés en France;

2° La loi sur les réunions publiques et associations, votée le premier avril 1881. Dans notre législation, c'était la première loi sur les réunions publiques et les associations. A côté de ces deux lois, ils ont fait voter encore une série de lois libérales, la loi sur les juges, les lois relatives à l'instruction populaire, etc. L'esprit de toutes ces lois est très libéral. La loi sur la presse et les réunions publiques garantissaient d'une façon presque absolue, la liberté. « Elles donnèrent à la vie politique, une impulsion très vigoureuse et jusqu'alors inconnue ». Elles créèrent une atmosphère favorable à la Constitution et au développement des partis politiques. Le parti progressiste n'en tira pas de profit. Car il n'avait aucune racine dans le peuple. C'était un parti d'intellectuels, dont l'origine fut plutôt fâcheuse; il ne s'efforçait pas

(5) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 68 et 69.

de faire de propagande, il s'appuyait sur la police et sur les machinations électorales pour se maintenir au pouvoir. Cependant, le parti radical profita abondamment des lois nouvelles, il déploya une grande activité, et aboutit à une organisation parfaite. Le peuple entraînait en masse dans les rangs des radicaux. Ce parti se popularisait. Le succès prodigieux des radicaux effrayait les progressistes qui voulaient revenir sur les libertés déjà accordées au peuple. La loi sur la presse fut suspendue. Le radicalisme était taxé de « nihilisme » et de « communisme » et comme tel, exposé aux mesures draconiennes du Gouvernement. Les progressistes employèrent dans la lutte des moyens illégaux ce qui provoqua le parti radical à les présenter comme les faux amis du peuple et leur libéralisme comme une farce. Leur effort pour rester au pouvoir malgré les défaites électorales, en s'appuyant sur le Roi les discréditait totalement aux yeux de l'opinion. Les élections de 1888 seront une lourde condamnation de toute leur politique. Il n'a obtenu qu'un seul siège au Parlement. Sous le régime de la Constitution de 1888 qui a porté le suffrage universel, le parti progressiste continuait à végéter. Éloigné du pouvoir, il ne put jamais se redresser et « la masse paysanne émancipée voyait en eux la réaction incarnée » (*).

3° *Le parti radical*

L'année 1870 restera fortement gravée dans l'histoire des partis politiques serbes, ce sera la date de l'apparition du parti radical qui jouera à la fin du siècle dernier et au commencement du présent siècle, un rôle tellement important qu'il est impossible de séparer, la vie toute entière de notre pays du parti radical, car il a été constamment au pouvoir. C'est en 1870 qu'un groupe doctrinaire composé d'une minorité d'intellectuels, qui allait

(*) M. B. Milochevitch, *op. cit.*, p. 103.

bouleverser la vie politique de la Serbie, fera son apparition. C'était la naissance du radicalisme.

Le parti radical sera fondé ultérieurement par les jeunes intellectuels, imbus des idées de Svétozar Markovitch, qui était le Père spirituel du radicalisme en Serbie. On ne peut pas parler du parti radical serbe, sans mentionner les idées de S. Markovitch. Ce groupe doctrinaire avait professé les idées socialistes. Au début, il faisait parti de l'internationale et louait la commune de Paris. Ensuite, il adopta le programme des socialistes allemands, Bebel et Liebknecht. Un certain temps il fut sans nom. Par leurs adversaires, S. Markovitch et ses disciples étaient appelés communistes, nihilistes, socialistes ou radicaux. Ce dernier non resta finalement le plus fréquemment employé.

L'élève russe S. Markovitch fut converti au socialisme marxiste sous l'influence des écrivains humanitaires russes. Il a puisé sa doctrine dans l'œuvre de Tschernichevski *Qu'est-ce qu'on ferait*, et Pissarev. Dans cette doctrine russe se mêlait « Rationalisme individualisme du XVIII^e siècle, utilitarisme anglais, positivisme français avec son culte de la société, les théories socialistes des grandes entreprises. » A l'Occident ce n'était rien que des théories ; en Russie, elles seront transformées en une nouvelle religion (6). Cette sociologie russe allait être implantée en Serbie et prendra le nom de radicalisme. Ce radicalisme, au moment de sa naissance, fut « un amalgame d'individualisme occidental et de nihilisme russe ». S. Markovitch a critiqué les partis politiques et a donné une esquisse de son nouveau programme politique. » Il préconisait en Serbie la création de communautés économiques collectivistes. Il voulait remplacer l'Etat bureaucratique et centralisé par une fédération de communes libres. A défaut d'une classe de capitalistes dans la Serbie d'alors (1870) il s'attachera aux fonctionnaires comme à l'ordre d'exploiteurs

(6) Yovanovitch : « Milan Obrenovitch », tome premier, p. 144.

et de parasites sociaux » (7). C'étaient les principaux points du programme de Markovitch, que les radicaux adoptèrent et modifièrent dans la suite suivant les besoins de la vie.

Le parti radical était à son origine un parti socialiste. Leurs premiers membres étaient anti-militaristes et anti-cléricaux. Une chanson révolutionnaire de cette époque caractérisait bien l'état d'esprit des premiers radicaux : « Contre l'Eglise et la Foi, contre le Trône et le Roi ». Il s'intéressait beaucoup plus aux questions sociales qu'aux questions politiques. Leur principale occupation consistait à élaborer la partie économique de leur programme à la différence des autres groupes politiques existants. Prenant en considération l'état matériel des paysans, les radicaux étaient convaincus que le paysan serbe se « prolétarisait » à cause des lourdes charges publiques qui dépassaient son pouvoir de production et qui avaient leur source dans les traitements trop élevés des fonctionnaires. Les radicaux ont cru que le système démocratique au point de vue économique exploitait les paysans comme l'avaient exploité, sous le joug des Turques, les Spahiyés (8). Les radicaux, désignant les fonctionnaires comme les coupables de la pauvreté des paysans, étaient naturellement amenés à demander la suppression de cet ordre d'exploiteurs et parasites sociaux. Ils sont allés plus loin et ont proposé une réforme de toute l'administration de l'Etat. Ils préconisaient le remplacement de l'Etat bureaucratique et centralisé par une fédération de communes libres. Les diverses fonctions de l'Etat seront confiées aux corps administratifs importants et remplies volontairement par les habitants de ces régions qui en étaient honorés. Cette réforme de l'administration de l'Etat, ainsi conçue, signifiait dans le résultat final la suppression du pouvoir central de l'Etat et la transformation de l'Etat dans la

(7) Milochevitch, *op. cit.*, p. 104.

(8) Les chefs turques.

fédération des districts et communes libres. Le parti radical avait attaqué en critiquant les fonctionnaires et le système bureaucratique, l'idée de l'Etat lui-même.

Ce mouvement d'idées étant dans sa première phase un mouvement de jeunes intellectuels imbus de socialisme, devait donner semble-t-il, un groupe de révolutionnaires condamnés à disparaître dans notre milieu paysan. Mais il entra alors dans un phase nouvelle. A la tête de ce groupe apparut un esprit original, dont l'arrivée marque une date dans l'histoire du parti radical : Adam Bogossavljevitch, « un lettré retourné à la charrue », un disciple de Rousseau, qui, bien que licencié à la faculté de lettres, s'enorgueillissait de son titre de « cultivateur ». Il a subi l'influence de Markovitch et il fut un de ses disciples. L'importance de Bogossavljevitch, consiste en ce qu'il a remanié les idées de Markovitch et les a rendues accessibles à la masse paysanne. Avec Bogossavljevitch, les idées de S. Markovitch se transportent dans le village et de lui, doit sortir un parti de la classe. Markovitch faisait surtout appel aux étudiants et aux gens de valeur, il ne s'adressait pas directement aux paysans. Il avait cependant son programme agraire — la communauté des terres de la commune — mais programme dont le point principal pouvait plutôt détourner qu'attirer les masses paysannes, Markovitch, cependant, avait son idéologie politique... et son principe fondamental était que le soutien de l'Etat ne doit être ni les fonctionnaires, ni le peuple pris dans son sens abstrait, mais la masse paysanne qui est seule productive. L'autorité des pouvoirs et les traditions nationales sont rejetées, l'égoïsme des classes est décrété comme le principe souverain du règne de l'Etat. S. Markovitch n'avait pas souligné cet égoïsme des classes, comme il était souligné chez Bogossavljevitch. Markovitch rêvait d'une société altruiste. Bogossavljevitch, qui malgré l'éducation universitaire était resté paysan, avait rejeté toutes les fantaisies altruistes de Markovitch et n'avait retenu de son enseignement que

ce qui était favorable à la politique de la classe paysanne. De cette façon, la doctrine de Markovitch était fortement simplifiée et avait perdu tout son charme idéaliste, mais dans cette forme simple et grossière elle s'est beaucoup plus facilement répandue dans le peuple (9). Ainsi le parti radical sortait de sa première phase, purement doctrinaire, pour pousser ses racines dans la masse paysanne. Cette popularité a fourni le caractère de son idéologie. L'idéologie du nouveau groupe est devenue l'idéologie d'une classe, la classe paysanne « qui s'identifiait avec la nation entière ». « Mais pour devenir une religion du peuple, pour acquérir le dynamisme nécessaire à son triomphe, le parti radical dut renoncer à son dogmatisme primordial. Il se mêla à l'esprit populaire, se greffa sur lui ; son contenu se trouva modifié par l'emprunt qu'il contracta dans les couches populaires. Le peuple imprima au radicalisme une tournure morale différente de celle des intellectuels qui furent les promoteurs du parti » (10).

Le groupe radical de Bogossavljevitch dans l'Assemblée Nationale de 1874 n'avait montré que les premiers signes de sa vie. Il déploiera dans la suite son activité complète. A cette époque il n'y avait que deux députés radicaux, dont un était Bogossavljevitch.

Sans les lois libérales votées en 1881 par le ministère progressiste, aucun parti n'aurait pu enfoncer profondément ses racines dans le peuple. Sans les lois sur les réunions publiques, aucun groupe ne pouvait s'organiser comme un parti politique ; il ne pouvait exister que comme un groupe secret non organisé. A défaut des lois sur la presse et les réunions publiques, aucun parti ne pouvait faire la propagande que d'une façon secrète et à l'insu de la police. Après le vote de ces lois, la Constitution et l'organisation des partis, de même que la propagande publique dans le peuple devenaient possible.

(9) Yovanovitch : « Milan Obranovitch », tome premier, p. 230 et suiv.

(10) Milochevitch, *op. cit.*, p. 105.

Les radicaux les premiers l'avaient bien senti. Ils ont immédiatement rédigé les statuts de leur parti ; ils les ont fait légaliser par la police et ont organisé dans tout le pays des comités qui avaient pour mission d'inscrire le peuple dans le parti. Le 8 janvier 1881 est apparu le premier numéro de *Samouprava*, l'organe du parti radical, exposant le programme de ce parti. La partie économique du programme de Markovitch, c'est-à-dire la communauté des moyens de production qui se traduisait en Serbie par la communauté des terres, puisque c'était le seul moyen de production en raison du caractère essentiellement agraire du pays, fut abandonnée comme une utopie absolument irréalisable dans un pays de petites propriétés. Le programme radical de 1881 ne contient que la partie politique de la doctrine de Markovitch, qui s'incarnait dans ces deux idées : la souveraineté de l'Assemblée Nationale et l'autonomie des communes. Sur ces deux principes, fut construite l'idéologie politique de ce parti.

L'organisation formelle une fois faite, les radicaux concentrent toute leur attention sur les rapports du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale. La Constitution de 1869 avait soumis l'Assemblée Nationale au Gouvernement. Les radicaux avaient demandé une nouvelle Constitution qui modifierait de fond en comble le rapport entre ces deux facteurs, rendre l'Assemblée Nationale souveraine et les ministres, ses organisateurs soumis. Ils sont allés très loin dans ce sens, ils abandonnaient presque le régime parlementaire pour le système conventionnel. La responsabilité des ministres devant l'Assemblée n'était pas, à leurs yeux, suffisante ; ils voulaient que les ministres fussent les simples agents par lesquels l'Assemblée règnerait. Ils imaginaient une Assemblée toute puissante et souveraine qui aurait réuni en elle-même les deux pouvoirs : législatif et exécutif. Cette Assemblée Nationale souveraine devait être unique, élue par le suffrage universel, ce qui signifie qu'elle représentait exclusivement la masse paysanne. En deve-

nant le pouvoir souverain dans le pays, cette Assemblée Nationale paysanne serait un bouclier sûr contre l'exploitation des paysans par les fonctionnaires. Cette exploitation était possible parce que l'Assemblée n'avait aucun pouvoir sur les ministres. Comme on le voit bien, les radicaux n'ont plus demandé la suppression du système bureaucratique, ils ont demandé de mettre sous la dépendance de l'Assemblée Nationale le pouvoir exécutif.

Après avoir établi leurs statuts, les radicaux se retournèrent vers le peuple paysan pour le convertir à leurs idées. Parmi les premiers agitateurs radicaux, les curés de campagne jouaient un rôle des plus importants. Ils furent les premiers défenseurs de la cause radicale devant le peuple et les membres les plus distingués du parti radical. Ils ont rendu de grands services à la cause radicale. Le peuple mettait en eux sa confiance parce que, de tous les hommes possédant une certaine instruction ils lui étaient les plus proches par les idées et même par la façon de vivre. Les agitateurs radicaux avaient expliqué aux paysans que c'étaient eux qui constituaient l'Etat, que les fonctionnaires n'existaient qu'à cause d'eux, qu'ils étaient à leur service, et non le peuple au service des fonctionnaires. Cette révélation a profondément bouleversé la mentalité des masses. « Tenu longtemps dans le respect et la crainte des autorités dont il n'osait pas critiquer les actes, le peuple, avant d'adhérer au programme radical, voulut être persuadé qu'il ne commettait pas là un acte punissable d'après les lois. Les agitateurs radicaux s'empressèrent de dissiper cette frayeur, en présentant aux paysans le visa et le sceau de l'autorité de police, dont leurs statuts étaient pourvus. Il n'était pas facile de soustraire brusquement et sans heurt les masses à la tutelle administrative sous laquelle elles étaient longuement demeurées. Mais cette émancipation une fois commencée ressemblera à un courant révolutionnaire irrésistible. Les contemporains ont comparé la foudroyante rapidité avec laquelle le radica-

lisme s'est propagé en Serbie à une inondation, brisant toutes les digues et submergeant tout devant elle (11).

« Les radicaux, disait M. le Professeur Yovanovitch, ont accompli un acte de portée historique. Les premiers, ils ont organisé la masse paysanne en parti politique. Des tentatives de ce genre ont été faites avant eux, mais elles n'ont pas réussi ou n'ont réussi qu'à demi. Les radicaux s'étaient jetés dès le début dans la campagne et sont arrivés à révolutionner la population rurale ».

Le Roi Milan considérait le parti radical comme un élément anarchiste qui creuse les bases de la vie de l'Etat. Lorsque le peuple commença à adhérer au parti radical, alors, d'après Milan, le monarque était seul à même de sauver l'idée de l'Etat. Il a commencé la lutte et s'est révélé comme leur adversaire principal. Un duel s'engagea entre le Roi Milan et les radicaux... les rapports furent tellement tendus qu'un soulèvement des paysans éclata dans la région de Timok. Cette révolte fut réprimée dans le sang. Les représailles furent terribles, mais le sang versé contribua à rendre encore plus grande la popularité du parti radical qui apparut aux yeux des masses comme « un martyr de la liberté ».

Le parti avait réalisé une organisation parfaite. Il fut doté d'un comité central à Belgrade et d'organes locaux en province. La direction du parti était conférée au comité central, qui assurait l'unité d'action et de tactique. Au début, le parti radical avait comme chef Pachitch et Todorovitch qui se complétaient admirablement. Todorovitch, le journaliste le plus brillant du parti radical fut son organisateur puissant. L'organisation du parti est son œuvre. Après la disparition de celui-ci Pachitch était son chef unique et devint vers la fin de sa vie un véritable dictateur dans le parti radical. Sa volonté y faisait loi.

Longtemps réduit à l'opposition et suspecté par les

(11) Milochevitch, *op. cit.*, p. 107.

Rois de la maison des Obrenovitch, le parti radical arriva au pouvoir avec l'avènement au trône de Pierre Karageorgevitch. Disposant d'un grand nombre de députés, le parti radical depuis ce moment jusqu'à les temps les plus récents est resté presque constamment au pouvoir. Les radicaux étaient assez indifférents au début à l'égard de la question nationale. » Leur idéologie leur imposa la solution des problèmes sociaux en premier lieu et la rélegation de l'idée nationale au second plan de leur préoccupation. « Les radicaux en se plaçant en tête du pays ont fait une sorte de conversion politique et ont donné la priorité à la question nationale. Le parti radicale a pris une part très importante à l'union des Serbes, Croates et Slovènes et à la formation de l'Etat Yougoslave.

CHAPITRE IV

LA DUALITE DES CHAMBRES ET L'ORGANISATION DU POUVOIR LEGISLATIF DANS LA CONSTITUTION DE 1888

La Constitution de 1869 s'est maintenue grâce à l'échec des progressistes aux élections et à l'insuccès des tentatives diverses de revision constitutionnelle. Cependant la Constitution de 1869 ne pouvait plus satisfaire les besoins multiples qui ont résulté de la vie économique et surtout nationale du pays. De toutes parts, on réclamait l'élargissement des droits politiques, de la liberté de la presse et de la liberté des réunions publiques.

Tout le monde était d'accord que la Constitution de 1869 avait trop duré et on l'appelait la Constitution « pourrie ». Ce changement constitutionnel s'opérera en 1888. Cette année est une des plus importantes dans la vie politique de la Serbie de la seconde moitié du XIX^e siècle. Cette année là, la Serbie obtenait une nouvelle Constitution dénommée par ses auteurs « la Constitution la plus libérale en Europe ». La Constitution de 1869 fut changée en 1888 grâce à l'initiative du Roi Milan. Il offrit au peuple et aux partis politiques de l'aider à donner une Constitution nouvelle « qui, par ses garanties assurerait aux citoyens, la jouissance de la liberté politique et civile la plus complète ». La nouvelle Constitution de 1888 sera l'œuvre du Roi Milan et d'un compromis entre les trois principaux partis politiques de la Serbie d'alors.

Par deux fois, en 1881 et 1882, l'entente s'était faite

entre le Roi et la Skoupchtina afin de donner une nouvelle Constitution au pays.

Le 15 octobre 1888, fut créé un Comité constituant, composé des membres les plus influents et les plus autorisés de tous les partis politiques. Le nombre de ces membres a atteint quatre-vingt. Les leaders de tous les partis politiques : Ristitch (libéral), Garachanin (néo-conservateur) et Grouitch (radical), furent nommés les vices-présidents de ce Comité. Le Roi en avait retenu la présidence. Le Comité travailla pendant deux mois. Le Roi avait voulu que la nouvelle Constitution, pour être durable, fut le résultat de la collaboration des radicaux, des libéraux et des progressistes, et par conséquent une œuvre de compromis entre les trois partis que la Serbie comptait à ce moment. Désireux de donner au pays la paix sociale, le Roi avait tenu à assurer par sa présence dans le Comité la cohérence du travail et à stimuler les concessions réciproques des partis. Grâce à cela toutes les difficultés avaient été applanies. Le Roi chargea le Gouvernement de présenter tout entier le projet élaboré dans le Comité, afin d'éviter de nouvelles discussions sur les mêmes questions; il assigna aux états-majors des partis la tâche d'obtenir les suffrages de la Grande Assemblée Nationale en faveur de la nouvelle Constitution. Les élections pour la Grande Assemblée Nationale furent favorables aux radicaux. Tous les sièges étaient enlevés par les radicaux et les libéraux; les premiers toutefois avec une énorme majorité. La Grande Assemblée Nationale vota la Constitution 1888 presque à l'unanimité.

La Constitution de 1888 est sortie comme une pièce achevée des travaux du Comité constituant. L'Assemblée Nationale s'est à peu près bornée à la sanctionner. C'est donc dans le débat de ce Comité que nous allons trouver l'origine des dispositions se rapportant à notre projet.

§ 1. — LA QUESTION DU SÉNAT
DANS LE COMITÉ CONSTITUANT DE 1888
L'ADOPTION DE LA CHAMBRE UNIQUE

La question de la Chambre Haute fut discutée et soumise au Comité constituant à la séance du 26 novembre 1888 (1). Les tentatives d'instauration d'un système législatif bicaméral en Serbie vont-elles de nouveau avorter? Cela allait dépendre de l'attitude des partis politiques.

Les progressistes et les libéraux s'efforçaient de faire triompher leur point de vue. C'était surtout les représentants du parti progressiste, néo-conservateur, qui étaient les partisans de la Chambre Haute. Ils plaidaient énergiquement, dans le Comité constituant, en faveur du régime bicaméral. Intellectuels pour la plupart, ils redoutaient la toute puissance des Skoupchtinas paysannes qui pourraient, d'après eux, amener facilement le pays à la ruine et l'engager avec précipitation dans la voie des réformes. Mais, surtout ne se fiant pas à la capacité politique de la masse paysanne, ils voulaient conjurer ou du moins atténuer les périls et les mauvais effets de ce régime de suffrage quasi universel, que la Constitution de 1888 allait établir. Le Sénat leur semblait l'instrument le plus propice pour atteindre ce but. Ils jugeaient insuffisantes à la bonne confection des lois, les garanties présentées par le Conseil d'Etat auquel la Constitution confère le droit de donner ses avis sur tel ou tel projet de loi; les « députés qualifiés » paraissaient aux progressistes une demi mesure peu propre à corriger les défauts d'une Chambre populaire.

En vérité, les progressistes voyaient dans le Sénat le

(1) Les procès-verbaux des séances du comité sont publiés sous la rédaction dr. Vladan Georevitch dans la Revue *Otáčbina*, sous le titre : « La Chambre haute de la Serbie », t. 101-121. Telle est la source à laquelle nous avons puisé ce qui intéressait notre sujet. A cette époque-là, la sténographie n'était pas en usage en Serbie, les secrétaires de la Skoupchtina étaient obligés de tenir les registres sans la connaissance de la sténographie.

seul refuge possible contre la marée montante du radicalisme. Leurs principaux orateurs, partisans de ce système, évoquaient les raisons théoriques en faveur de ce système. Ils le présentaient comme presque unanimement admis dans la théorie. Cependant, leurs efforts dirigés en ce sens sont demeurés vains parce qu'ils se sont heurtés à une opposition redoutable du peuple, c'est-à-dire du parti radical qui représentait alors l'énorme majorité du peuple serbe. Le parti radical ne voulait pas d'une Chambre Haute. Il l'a rejetait prenant en considération notre condition particulière. Ces démocrates, croyant ardemment aux dogmes de la souveraineté du peuple, ont été unanimes à rejeter le Sénat comme une institution foncièrement anti-démocratique. La thèse que leurs représentants, hommes du peuple aussi bien qu'intellectuels, se sont efforcés de soutenir dans le Comité, se réduit à cette affirmation : le Sénat n'aurait pas d'autre but que de faire échec au peuple, en s'ingéniant par des moyens détournés à anihiler pratiquement les résultats du suffrage universel. Or, pour eux, le suffrage presque universel, proclamé par la Constitution de 1888, était une acquisition sacro-sainte. *Vox populi, Vox déi*. La joute oratoire s'est ouverte donc entre les leaders des progressistes et ceux des radicaux.

Le parti radical s'est fait représenter au Comité constituant par Guerchitch, son meilleur orateur et son théoricien le plus autorisé, l'homme qui chez nous contribua surtout à compromettre irrémédiablement la Chambre Haute. Ses arguments avaient un grand poids dans les discussions du Comité. Etant professeur à la Faculté de droit de Belgrade, son autorité en la matière donnait à la thèse du parti radical le prestige de la science. Il s'était levé le premier pour invoquer les arguments qui condamnaient d'une façon préemptoire la Chambre Haute. Dans son exposé, il y a quatre points principaux :

1° Une Chambre Haute manque absolument de précédent dans nos traditions politiques, des plus anciennes

aux plus récentes. Dans l'Etat serbe du moyen-âge, les représentants du haut clergé, les grands dignitaires de l'Eglise et de la haute noblesse, n'ont jamais siégé séparément, mais toujours avec les représentants du peuple. Dans le nouvel Etat, issu de l'insurrection de Karageorge, jamais deux corps législatifs n'ont co-existés. Il y a le Conseil et la Skoupchtina, mais le Conseil légifèrait.

2° L'institution d'un Sénat provoquerait une grande résistance de la part du peuple et serait condamnée à l'impuissance perpétuelle. La population serbe est homogène, elle ne comporte pas de classes, une Chambre Haute dans une société si égalitaire, serait un obstacle au développement normal du pays.

3° Des conflits surgissent toujours entre les deux Chambres, partout où elles existent. Leur antagonisme est préjudiciable à l'intérêt général. Le peuple serbe ne veut pas de tuteur en la personne du Sénat.

4° Récemment, un profond abîme s'est creusé entre le peuple et la masse cultivée de la nation serbe ; l'établissement d'une Chambre Haute, ne pourrait qu'accroître cet abîme. Or, l'intelligence est issue du peuple, elle lui doit tout. Il faut qu'elle s'acquitte de sa dette envers lui, au lieu de s'enfermer dans une institution particulière et de créer ainsi des camps ennemis. Les autres orateurs radicaux étaient du même avis. La pratique était toujours mise en évidence ; de même que le sens profondément démocratique du peuple serbe. De tous les griefs qu'on faisait au Sénat, celui qui consistait à le représenter comme un corps aristocratique, était le plus agissant. Quoi de plus décisif en effet que de dire aux masses : « Cette institution est destinée à servir les intérêts d'une minorité privilégiée et à faire échec à la volonté du peuple. Puisque nous sommes tous égaux, comment pourrions-nous tolérer une institution essentiellement anti-démocratique ? »

Il serait peut-être intéressant de citer ici la réponse que fit un leader radical, S. Milossavljevitch, plus tard

ministre de l'Intérieur, au Roi Milan, au cours d'un entretien sur le Sénat : « Comment voudriez-vous, Sire, qu'on établisse chez nous une Chambre Haute, quand nous manquons totalement d'une classe sociale fortunée, où les sénateurs pourraient être recrutés ? Tenez, moi, par exemple, qui ferait certainement parti de ce Sénat, je suis dans une situation matérielle fort précaire. Pouvez-vous imaginer la position ridicule d'un sénateur qui, vers la fin du mois, serait pourchassé par son créancier l'épicier ou son créancier le tailleur : or, voilà ce qui arriverait à nos sénateurs, qui seraient pour la plupart des hommes sans fortune personnelle... » (2)

Cet argument n'a pas plus de poids au point de vue juridique qu'au point de vue politique. Il reste toutefois comme un témoignage curieux de la psychologie politique de cette époque.

Les représentants paysans radicaux se prononcèrent énergiquement en faveur d'une Chambre unique et ils étaient les adversaires les plus redoutables de la Chambre Haute. Partisans ardents du dogme de la souveraineté du peuple, admirateurs de la démocratie, ils l'étaient tous, et il serait intéressant de citer la parole d'un de ces députés paysans, Ranko Taissitch, député paysan de Dragatchevo (région de l'ancienne Serbie de l'Ouest), au Comité constituant. Ce député avait la figure d'un tribun du peuple, il jouera un rôle très important dans notre vie politique. Il s'élevait contre le Sénat en ces termes : « Il (le Sénat) jouerait le même rôle que les députés du Gouvernement de l'ancienne Constitution de 1869, mais d'une manière encore plus néfaste. Avec l'ancienne Constitution, tous les députés se trouvaient au moins sur un pied d'égalité absolue, ils combattaient dans une même salle, tandis que les membres de la Chambre Haute seraient séparés des députés du peuple, indépendante d'eux et supérieure. Ces députés du Gouvernement s'opposaient toujours à ce que

(2) Voir sur ce sujet : R. Milochevitch, « Soulèvement de Timok », Belgrade, 1924.

le peuple avait désiré et le peuple n'approuverait pas qu'on institue à côté de son Assemblée, une Assemblée de seigneurs. Cela ne pourra pas se réaliser. Cet abîme qui existe entre l'intelligence et le peuple ne peut s'effacer qu'au prix de rapprochements du peuple et de l'intelligence. La seconde Chambre ne pourra qu'accroître cet abîme... et le peuple n'en veut pas. » (3) Les paroles de ce tribun populaire sonnaient clairement à travers le Comité, pesèrent lourdement sur lui et firent tenir compte de la disposition du peuple.

Donc, au sein du Comité les deux partis opposés luttaient pour et contre le système bicaméral. Il restait à dire son dernier mot, le troisième élément du Comité dont l'influence n'était pas négligeable. Il jouera un rôle des plus prépondérants, sinon le plus prépondérant. Ce troisième élément, c'était le Roi Milan, le président du Comité. Le débat sur le Sénat fut clos par l'intervention du Roi Milan. Le Roi d'accord sur ce point avec les radicaux, prononça un long discours contre le Sénat : « Le sentiment démocratique est profondément inné dans le peuple, l'établissement d'une Chambre Haute le choquerait et provoquerait son opposition. Je suis convaincu qu'un conflit perpétuel existerait entre le Sénat et l'Assemblée. Que peut faire un monarque avec ces deux Chambres, surtout dans le pays où on rend la loi responsable de tout mal ? Le milieu politique serbe est malade ; le peuple est infecté par la lutte politique. L'Etat économique est désastreux. L'abîme entre l'intelligence et le peuple est profond. Et l'unique remède à l'état public actuel, c'est de laisser à l'intelligence l'accès libre de la Skoupchtina. Les paysans seront progressivement remplacés par les fils cultivés du pays. Que l'intelligence ne cherche pas à se mettre à l'abri d'une Chambre Haute ; qu'elle descende dans le peuple où les lances politiques se croisent et se brisent, c'est là qu'est sa place ! » (4)

(3) *Otáčbina*, t. 108.

(4) Racha Milochevitch, *op. cit.*, p. 278.

Le Roi Milan avait des raisons particulières de s'opposer à la Chambre Haute. Les monarques de la maison des Obrenovitch se montraient particulièrement ombrageux vis-à-vis du Sénat, parce qu'il évoquait pour eux des souvenirs désagréables : ceux qui se rattachaient au Conseil (Savet). Le Conseil avait apporté la première limitation à l'absolutisme monarchique des Princes Miloche et Michel ; il s'était érigé ensuite en pouvoir dominant dans l'Etat. Quand ces deux Princes essayèrent de s'en défaire par la force, ils échouèrent. Le Roi Milan croyait trouver à cette institution une certaine parenté avec l'ancien Conseil. C'est pourquoi il ne voulut pas appuyer les revendications des partisans du Sénat. Il redoutait dans son for intérieur qu'il ne dégénérât en force rivale du trône et ne devint une forteresse, abritant les tendances olligarchiques, un endroit où se trameraient dans l'ombre les intrigues contre l'autorité royale. D'autre part, une raison de tactique avait décidé le Roi Milan à admettre le point de vue des radicaux. Les élections pour la grande Assemblée Nationale donnèrent la majorité au parti radical. Le Roi Milan tenait beaucoup à faire passer la Constitution en bloc. Or, le seul moyen possible était d'adopter la Chambre unique dont les radicaux étaient les ardents partisans. Donc tous les efforts dirigés dans le sens de l'établissement du Sénat sont demeurés vains parce qu'ils se sont heurtés à la double opposition du Parlement et du peuple.

§ 2. — LA CONSTITUTION DE 1888. — L'ADOPTION
D'UNE CHAMBRE UNIQUE. — DES GARANTIES DESTINÉES
A AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'ŒUVRE LÉGISLATIVE.

La Constitution de 1888 marque une date très importante dans la vie politique de la Serbie. Elle met fin à une période tourmentée où la lutte des partis nouvelle-

ment créés était particulièrement âpre. Le Roi Milan entendait gouverner malgré et contre la majorité radicale toujours renforcés, en s'appuyant sur le parti progressiste minoritaire et, surtout sur quelques hommes de son choix qui partageaient ses vues politiques. Ses vues étaient celles des monarques ambitieux, aux tendances despotiques. Cette Constitution mettra fin à ce désaccord entre le Roi Milan et les radicaux, et, par là, elle va donner à la Serbie la démocratie parlementaire. Le suffrage quasi universel est institué. Les rapports entre le Roi et la représentation nationale sont organisés sur une base nouvelle. La Skoupchtina devient l'organe prépondérant du pouvoir législatif. Les libertés civiques et politiques sont placées sous la protection des tribunaux. Ce n'est pas sans raison que cette Constitution fut dénommée par ses auteurs « la plus libérale de l'Europe ».

La Constitution de 1888 est restée fidèle au régime unicaméral, déjà adopté par la Constitution de 1869. Or, la Constitution de 1888 a confié le pouvoir législatif au Roi et à la Skoupchtina. Le trait caractéristique de cette Constitution est que les pouvoirs de la Skoupchtina étaient bien élargis à la différence de la Constitution de 1869. La Skoupchtina est devenu l'organe de beaucoup le plus prépondérant du pouvoir législatif. L'Assemblée et le Roi sont mis sur le pied d'égalité. D'après la Constitution de 1869, le droit d'initiative législative n'appartenait qu'au Roi et non à l'Assemblée. En l'absence de l'Assemblée, le Roi pouvait promulguer les lois provisoires. La nouvelle Constitution conférait le droit d'initiative parlementaire conjointement au monarque et à l'Assemblée. Quant aux lois provisoires, le Roi ne pouvait pas les faire. Si, dans l'absence de l'Assemblée, le besoin d'une loi quelconque se fait sentir, il fallait convoquer l'Assemblée, « sans elle on ne pouvait rien changer dans la législation ». Elle est donc devenue un organe prépondérant du pouvoir législatif. De même son droit budgétaire fut élargi. Le budget est devenu une loi an-

nuelle. Pour la mise en vigueur de cette loi, comme pour sa prorogation, le consentement de l'Assemblée était nécessairement exigé. La nouvelle Constitution avait reconnu à l'Assemblée le droit d'interpellation, le droit d'enquête, le droit de recevoir les pétitions, etc... Ceci était nécessaire puisqu'elle instituait le régime parlementaire.

1° Des garanties destinées à améliorer la qualité de l'œuvre législative.

La Constitution de 1888 avait donc conféré le pouvoir législatif à un corps unique qui devait être forcément une Assemblée paysanne, dont le niveau intellectuel ne serait pas bien haut, puisqu'un fossé profond existait entre le peuple et l'intelligence et que l'accès de l'Assemblée était en quelque sorte barré aux intellectuels. Les efforts tentés en vue d'établir la dualité des Chambres n'ayant pas abouti, il fallait s'efforcer d'organiser, le mieux possible, le pouvoir législatif encore unique. Il fallait pour cela l'entourer de garanties. La Constitution de 1888 avait cherché consciencieusement ces garanties, pour pouvoir remédier aux inconvénients d'une Chambre unique et aux inconvénients résultant d'une Assemblée dont la composition laissait à désirer.

Une première garantie, c'était la représentation proportionnelle. La Constitution de 1888 a établi le principe de la représentation proportionnelle en compensation de l'abandon du système bicaméral. Elle a donc rendu possible la représentation des minorités. On craignait que notre Assemblée paysanne ne fut pas à même de jouer le rôle qu'elle devait remplir dans ce pays où le régime parlementaire était établi. On croyait que cette toute puissance de la majorité de l'Assemblée pouvait se limiter par l'introduction de la minorité aussi bien que par la création d'une Chambre Haute.

Cette disposition fut introduite sur l'insistance du leader du parti libéral Ristitch. Il croyait fermement que c'était le moyen efficace par lequel la minorité, une fois

représentée dans l'Assemblée, pouvait « retenir la majorité comme la Chambre Haute l'aurait fait elle-même. » Il considérait le principe de la représentation proportionnelle comme la principale compensation pour l'abandon du système bicaméral. Mais dans la pratique, il s'est lourdement trompé. La minorité ne put retenir la majorité, comme l'aurait fait une Chambre Haute. Le parti libéral en avait le plus profité; il fut la minorité représentée. Mais malgré cela il ne pouvait en rien retenir le parti radical dans sa marche ascendante.

La seconde garantie consistait dans la création des « députés qualifiés ». L'article 100 de la Constitution en donne la définition : « Parmi les députés de chaque département doivent figurer deux personnes qui, outre les conditions générales requises par la Constitution, remplissent encore cette condition d'avoir obtenu la licence d'une Faculté nationale ou étrangère, ou d'une Ecole professionnelle ayant un grade équivalent. Mais seront considérés comme remplissant cette condition les anciens présidents ou vice-présidents de la Skoupchtina; les ministres ou agents diplomatiques en exercice ou en disponibilité; le président, le vice-président, les membres du Conseil d'Etat en exercice ou en disponibilité, généraux et colonels en retraite. Ces deux députés sont élus le même jour et avec le même mode d'élection que les autres députés, mais en dehors d'eux. »

Ces députés, dans l'intention des constituants de 1888 devaient combler les lacunes inévitables dans le travail législatif qui résultaient de l'absence d'une Chambre Haute. La création des députés qualifiés, de même que celle des députés de gouvernement dans la Constitution de 1869, était un procédé détourné pour introduire dans la Skoupchtina des citoyens instruits, destinés à relever le niveau intellectuel de cette Assemblée. La question de concilier les intellectuels avec les paysans et d'assurer aux premiers une place à la Skoupchtina, demeurait toujours une question brûlante d'une actualité de première importance. Les membres progressistes recon-

naissaient le bien fondé de cette tendance à imposer au peuple, par une disposition constitutionnelle, l'obligation de choisir un certain nombre de mandataires dans l'élément éclairé. Partisans de la Chambre Haute et n'ayant pas confiance en la capacité politique de la masse paysanne, il y voyaient un procédé puissant de remplacement de la Chambre Haute. Cependant, les membres radicaux se sont attaqués au principe même dont s'inspirait la création de ces députés qualifiés, ainsi qu'à la rédaction de l'article 100 qu'ils jugeaient maladroite. Pour eux, cet article produirait un effet opposé à celui qu'ils désiraient. Au lieu d'opérer le rapprochement du peuple de la partie cultivée de la population, il contribua à accuser la vieille haine du fonctionnaire et à renforcer la méfiance populaire. Cette façon d'imposer d'en haut certaines candidatures provoquera la résistance. La masse du peuple sentira dans cette mesure une préoccupation blessante pour sa fierté, une méconnaissance officielle de sa capacité à désigner ses représentants. Le peuple a suffisamment de sagacité et de bons sens pour investir de sa confiance ceux de ses concitoyens qui se distinguent soit par leur honorabilité, soit par leur intelligence. Il saura les trouver aussi bien parmi les intellectuels que parmi les membres de sa condition.

Le chef du parti libéral Ristitch, éminent homme d'Etat, s'efforçait de réfuter toutes ces objections. « Il est à craindre, disait-il, que le peuple n'élise pas volontiers l'intelligence, car tous les hommes ne vivent pas dans leur milieu. Cependant, la défense des grands intérêts culturels ou moraux ne doit pas être laissée à la merci des hasards électoraux. Il faut en assurer la sauvegarde par des mesures préventives. Quand cette Constitution aura passé dans la vie même du peuple, dans les mœurs, quand le peuple se sera accoutumé à élire comme ses représentants les intellectuels, il sera aisé alors de supprimer les députés qualifiés, de même que par cette Constitution nous supprimons les députés du Gouverne-

ment. Mais en attendant, les députés qualifiés apportent à la Skoupchtina, non seulement leur expérience propre, mais encore celle des autres, que la science condense et formule en principes et systèmes. Leur présence sera le gage d'une contrôle plus efficace du Gouvernement et d'un progrès social plus rapide » (5).

Cependant, ce procédé avait un grand défaut. Les députés qualifiés, qui devaient représenter l'intelligence, n'étaient pas élus par les électeurs qualifiés de l'ordre de l'intelligence, mais par les mêmes électeurs que les autres députés. La majorité paysanne du corps électoral donnait mandat à ses représentants de l'intelligence, chose bizarre : cette majorité dont ils étaient destinés à combattre les préjugés. « Les députés qualifiés devaient forcément se transformer en avocats de l'ordre paysan et menaient plus ou moins une politique démagogique » (6). Ensuite : « C'est donc un diplôme — une instruction universitaire — qui devient le critérium de la capacité politique. On pourrait juger naïf et arbitraire ce procédé qui s'attache à un signe purement intérieur pour mesurer une entité aussi subtile et aussi insaisissable qu'une intelligence. L'intelligence politique a peu de points communs avec l'obtention des diplômes » (7). Mais malgré tous les reproches qu'on pourrait lui adresser, ce système n'était pas tellement absurde et dénué de fondement.

La troisième garantie consistait en ceci : la Constitution nouvelle avait rendue le procédé de la confection des lois beaucoup plus complexe et lent. Elle a cherché dans les articles 115 et 116 à ralentir le travail législatif, pour apaiser les passions déchaînées et conserver le pays d'une loi irréfléchie, dont les conséquences peuvent être fâcheuses. L'œuvre législative doit être longuement méditée. Et dans ce sens sont consacrées deux articles ainsi conçus : aucun projet de loi ne pouvait pas être adopté en bloc, si chacun de ces articles n'était

(5) *Otadjbina*, t. 109.

(6) Yovanovitch : « La dualité des Chambres », p. 189.

(7) Milochevitch, *op. cit.*, p. 128.

pas voté préalablement (article 115 de la Constitution de 1888) ; chaque projet de loi doit être voté deux fois, le second vote doit se faire cinq jours après (article 116). Ceci constitue tout de même un grand progrès sur la Constitution de 1869. Elle n'avait rien prévu de tout cela. On ne votait qu'une seule fois et sans discussion préalable. Ceci était possible sous le règne d'une Constitution, où la préparation des lois était confiée au Gouvernement, l'Assemblée n'ayant qu'à émettre un vote. La nouvelle Constitution confèrait à la Skoupchtina la confection des lois, mais la crainte toujours vivante de la masse paysanne ignorante faisait prendre une précaution de plus. Ce nouveau procédé était-il susceptible de remplacer le système bicaméral ? Il est bien clair que non. Il a obligé l'Assemblée à un travail plus lent, consciencieux, mais il n'a pas réussi à comprimer les passions politiques de la majorité, ce qui est une des principales fonctions éméritées de la Chambre Haute (8).

Enfin la quatrième garantie, c'était le Conseil d'Etat. La Constitution de 1888 lui assignait le rôle délicat de conseiller du Gouvernement. Tout projet de loi, provenant, soit de l'initiative parlementaire, soit du Gouvernement, devait au préalable être soumis à l'examen du Conseil d'Etat (article 112). L'Assemblée ne devait prendre la discussion d'aucun projet de loi, sans avoir l'avis du Conseil d'Etat. Le rôle du Conseil d'Etat devient significatif. La Constitution de 1888 confiait la confection des lois à deux corps : Assemblée et Conseil d'Etat, sans avoir pourtant adopté le système bicaméral. Les lois sont discutées dans deux corps ; on s'approchait bien près du système bicaméral ; on manqua de peu de l'établir. Il suffisait de donner au Conseil d'Etat, au lieu d'une voix consultative, une voix délibérative et nous aurions pu avoir le système bicaméral constitué. Mais dans la pratique les choses se passaient autrement. La participation du Conseil d'Etat dans la législation

(8) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 190.

n'avait pas donné de grands résultats et ne signifiait pas grand'chose. « Son succès était beaucoup moins grand qu'on espérait ». Le Conseil d'Etat dont les membres étaient nommés par le Roi et l'Assemblée d'après la Constitution de 1888, était composé des hommes politiques de la majorité de la même Assemblée, dont la capacité était mise en doute et pour en remédier ce moyen fut imaginé. Ces hommes n'étaient pas à même de donner au projet législatif un aspect technique. Cette demi-mesure ne menait à rien à raison de la façon dont se composait le Conseil d'Etat. Ainsi la Constitution de 1888 consacrait dans toute son ampleur la Chambre unique, laissant à l'avenir le soin d'en remédier et apporter l'innovation nécessaire : l'établissement de la Chambre Haute.

§ III. — L'OPINION PUBLIQUE

A LA VEILLE DE CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS DE 1888 ET L'IDÉE D'UNE CHAMBRE HAUTE

Pendant le travail du Comité constituant deux livres sont parus intéressant notre sujet, livres dont l'influence fut grande étant donné les noms de leurs auteurs. L'un d'eux émanant d'un professeur de Droit publique à la Faculté de Droit de Belgrade, le théoricien le plus autorisé du parti radical, un de ses leaders : D^r Milovan Milovanovitch ; l'autre provenant de Milutin Garachanin, chef du parti progressiste, homme d'Etat bien connu. Leurs vues personnelles pouvaient exercer une influence sur le Comité en raison de leur autorité et des postes qu'ils occupaient. Milovanovitch était le secrétaire du Comité constituant et Garachanin un des trois vices-présidents en qualité de chef du parti progressiste. Leurs idées sur la Chambre Haute sont intéressantes à connaître pour expliquer l'attitude de leurs groupes politiques respectifs dans le Comité constituant. leurs

points de vue constituaient l'équilibre de la balance et s'ils en avaient été partisans il est probable que la Serbie en 1888 aurait eu une Chambre Haute. Malheureusement, ils en étaient les adversaires pour des raisons particulières.

« *Notre réforme constitutionnelle* » (9), tel était le titre de l'œuvre de M. Milovanovitch. Elève de la Faculté de Droit de Paris, Milovanovitch n'était pas en théorie l'adversaire du système bicaméral. Son point de vue était contraire à celui de Garachanin, sur ce point. Il attribuait une grande importance à la représentation nationale et l'organisation de cette représentation était pour lui une question capitale. Le principal argument théorique qu'invoquent les partisans d'une Chambre unique, d'après lequel un peuple ne peut avoir en même temps deux volontés différentes, ce qui est l'application de l'idée de Sieyès, cet argument n'avait pas convaincu Milovanovitch. Il l'a critiqué violemment et le tenait pour « une confusion brute entre la loi elle-même et les façons dont se confectionnent les lois ».

Il réfutait cet argument en ces termes : « Il est vrai, disait-il, que la loi est l'expression de la volonté du peuple. Mais il faut avoir en vue qu'elle ne devienne l'expression de la volonté du peuple que lorsqu'elle remplit toutes les formalités prescrites par la Constitution. Puisque le peuple théoriquement n'exerce pas lui-même ses droits souverains, au point de vue pratique, il lui est indifférent de conférer le pouvoir à une Chambre unique ou aux deux Chambres ». Milovanovitch a confirmé que le principe de la souveraineté du peuple ne sera nullement atteint parce que les représentants du peuple, seront groupés en deux ou plusieurs Chambres. Ayant contredit les partisans du système unicaméral, Milovanovitch admettait que « les partisans du système bicaméral s'appuient sur une vérité perpétuelle que Montes-

(9) Publié dans le journal *Odiek* et à part, en 1888.

quieu avait formulée : la liberté est perdue si tout le pouvoir souverain est concentré entre les mains d'un seul homme ou d'un seul corps politique ».

Milovanovitch n'avait pas considéré la Chambre Haute comme une institution aristocratique. Il l'avait admis même dans la démocratie comme les Etats-Unis et la Suisse, à l'exemple desquels il faisait fréquemment appel. Son attitude fut étrange : il réfutait les arguments en faveur d'une Chambre et considérait ceux en faveur de la Chambre Haute « d'une vérité perpétuelle ». Logiquement les partisans de la Chambre Haute devaient le compter parmi eux. Cependant, Milovanovitch ne s'est pas prononcé pour le système bicaméral. Cette question d'une ou deux Chambres était pour lui une question pratique. La théorie en était exclue. « Aucune théorie, disait-il, ne peut prouver que la Chambre Haute peut être inutile pour tout le pays, inversement aucune théorie ne peut démontrer son utilité pour tous pays sans distinction. Son utilité dépend de la nature de la société de chaque pays. »

Milovanovitch a consacré la seconde partie de son œuvre à l'étude de nos circonstances politiques particulières en regard de l'institution d'une seconde Chambre. Partisan tacite, en théorie, du système bicaméral, il avait rejeté la Chambre Haute comme une institution inutile et dangereuse pour notre pays. Partout où elle existe, la Chambre Haute est considérée comme un centre nécessaire de résistance non contre le monarque, mais à l'égard du Parlement, comme un moyen de tyrannie parlementaire. Cependant, dans la Serbie, il n'y a pas un homme politique sérieux qui craindrait pour les libertés constitutionnelles serbes, l'usurpation de notre représentation nationale, la possibilité qu'elle aurait de concentrer entre ses mains tout le pouvoir souverain du peuple. Dans nos circonstances politiques, la crainte d'un Parlement tout puissant et tyrannique, usurpant les droits du pouvoir exécutif, serait sans aucun fondement. Et, par conséquent, l'argument invoqué en faveur d'une

Chambre Haute qui servirait de régulateur à une Chambre Basse, perd toute sa valeur dans notre milieu. »

Notre pays souffre de la trop grande puissance de son pouvoir exécutif et de l'impuissance de ses Assemblées. Dans notre pays, il n'y a aucune tradition qui pourrait justifier ou expliquer du moins la création d'une telle institution. Notre pays contient-il certains éléments aristocratiques, qui, par leur orgueil familial ou bien par leur fortune, exigeraient au sein de la représentation nationale une place distincte ?

« Sur la terre entière, il n'y a pas de société plus démocratique que la société serbe. Nous sommes, il me semble, tous d'accord sur ce fait que la société serbe est composée d'une masse homogène et ne contient aucune classe distincte qui pour n'importe qu'elle raison pouvait prétendre à une participation distincte à la gestion des affaires nationales. Comment alors peut-il y avoir la discussion à propos de la question si notre représentation nationale doit se composer d'une ou de deux Chambres ? »

Enfin, « dans notre pays il n'y a aucune tradition qui ne pourrait justifier ou expliquer du moins la création d'une telle institution ».

« La représentation nationale serbe, concluait-il, doit être un corps unique, si on veut qu'elle soit la véritable image de la société serbe et qu'elle réponde aux besoins réels de la vie de l'Etat serbe. »

Milovanovitch n'était donc pas l'adversaire théorique de la Chambre Haute. Il l'a rejetée pour des raisons pratiques. Son attitude à propos de cette question, peut facilement s'expliquer : théoricien et leader du parti qui refusait catégoriquement la Chambre Haute et l'a rendue impopulaire par sa propagande en la présentant comme une institution aristocratique et dommageable pour la société serbe démocratique, il était d'avis qu'il ne fallait pas lutter contre les préjugés à cause d'une institution dont on pouvait se passer.

M. Garachanin fut l'auteur de l'œuvre : « Une

Chambre unique ou deux Chambres. » (10) Chef du parti progressiste qui s'efforçait énergiquement de faire adopter la Chambre Haute (11), Garachanin était tout indiqué pour prendre en défense la Chambre Haute devant l'opinion publique et surtout pour la défendre contre les critiques de Guerchitch et de Milovanovitch. Chose curieuse, chef de parti, qui de tout temps propagait avec force l'idée de la Chambre Haute, il en était l'adversaire convaincu. Son livre constitue la critique du système bicaméral au point de vue théorique et pratique. La Chambre Haute pour lui n'avait pas de raison d'être. Au point de vue théorique, elle est critiquable, pratiquement elle est inutile. La partie théorique de son œuvre est négligeable et sa valeur est insignifiante. Ses arguments, parfaitement condamnables et réfutables. Il a répété en somme les arguments de Guerchitch. La Chambre Haute est, pour lui, une institution purement aristocratique. Il trouve qu'elle tire son origine dans l'antiquité. Il parle d'une façon sceptique du pouvoir de résistance de la Chambre Haute : « Son rôle commence à se réduire à enregistrer le travail de la Chambre Basse. Elle laisse sans l'employer son droit de veto, car elle s'est aperçue, qu'il embarrasse plus la Chambre Basse. » Garachanin ensuite insiste sur l'argument qu'on déduit de l'indivisibilité de la souveraineté nationale : « Un même électeur qui a voté pour l'un et l'autre corps se trouve dans l'alternative de donner raison à l'un ou à l'autre, c'est-à-dire de se démentir. » C'est toujours la même idée que le peuple sur le même sujet ne peut avoir en même temps deux volontés. En résumé, il s'est mis d'accord avec les théoriciens radicaux et est devenu pour le moment le partisan de la souveraineté du peuple ce que le parti progressiste redoutait tellement. Le principal argument en faveur du système bicaméral : « Limiter la toute puissance du corps législatif », n'avait pas

(10) Revue « *Pogled* », 1889, Belgrade.

(11) Leur projet de Constitution de 1881 la contenait. Le parti progressiste luttait pour la faire admettre.

impressionné Garachanin. Il le passe sous silence. Quant à la partie consacrée à l'étude de nos circonstances particulières, elle est digne d'une attention spéciale. « Si on prend en considération le peuple serbe et son état social, il est bien clair que dans la Serbie actuelle n'existe aucune des conditions qui pourraient expliquer la nécessité de la Chambre Haute et la rendre réellement utile. » La Chambre Haute, corps essentiellement aristocratique n'a pas de fondement puisque les éléments aristocratiques manquent à sa composition. En l'absence de l'aristocratie de naissance, la Chambre Haute devra se composer des représentants de l'intelligence, c'est-à-dire des fonctionnaires puisque tous les intellectuels se mettaient au service de l'Etat. La Chambre Haute, corps législatif, serait devenue un corps bureaucratique. Elle aurait une position bizarre. « Des membres seraient les législateurs et les fonctionnaires, c'est-à-dire en première qualité au-dessus d'elle et en la seconde au-dessous ce qui serait du moins embarrassant. De deux choses l'une, ces hommes-là, en qualité de législateurs, seraient subordonnés envers les ministres desquels cependant ils dépendent étant fonctionnaires, où ils seraient en qualité de fonctionnaires, indociles à l'égard des ministres qui sont responsables devant eux, qui sont les législateurs. »

CHAPITRE V

LES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS DE 1888 A 1903

La réforme constitutionnelle de 1901 et l'établissement de la Chambre Haute.

Cette période brève est riche en modifications et en abrogations de Constitution. Les Constitutions furent suspendues, abrogées, modifiées avec une rapidité étonnante, propre aux Etats non consolidés. La Constitution de 1888 était de courte durée, elle fut suspendue en 1894 par le Roi Alexandre Obrenovitch. Il avait octroyé, à sa place, l'ancienne Constitution de 1869, qui durait sept ans. Le 6 avril 1901 fut promulguée la nouvelle Constitution qui abrogeait celle de 1869. Elle coïncidait avec une large mesure, avec le projet de Constitution élaboré par le parti progressiste. Elle s'est inspirée de l'idée principale de ce projet : que la représentation nationale doit comprendre surtout la catégorie éclairée, celle des fonctionnaires, et la catégorie du pays au moyen de l'établissement d'une Chambre Haute. La Constitution de 1901 a divisé le corps législatif en deux Chambres : le Sénat et la Skoupchtina, sous le nom de « Représentation Nationale ». Cette Constitution marque une date très importante dans notre histoire constitutionnelle. La principale innovation de la Constitution de 1901 fut l'établissement de la dualité des Chambres. Pour la première fois, le système bicaméral fut institué en Serbie dans toute son ampleur.

La réforme constitutionnelle de 1888 a attribué une

importance à la représentation nationale. Sous le règne de cette Constitution, la toute puissance de l'Assemblée Nationale fut agrandie par le fait que la presque totalité de ses membres appartenait à un seul parti, le parti radical. Grâce à son nombre, son organisation parfaite et sa discipline, le parti radical régnait sur le pays en maître absolu. Fortes à cause de l'appui sur ce parti radical, les Assemblées Nationales de cette époque sentaient en elles une audace illimitée. Par conséquent il ne faut pas s'étonner si les Assemblées Nationales sous le règne de cette Constitution avaient montré des exigences dont l'exagération était la conséquence logique de la conscience qu'elles avaient de leur puissance. L'Assemblée Nationale se présentait comme une sorte de Convent puissant et despotique. Ce qui faisait la toute puissance de l'Assemblée et la rendait encore plus dangereuse, c'était l'influence qu'avait sur elle le club radical. Ce club a dirigé la majorité de l'Assemblée et par conséquent l'Assemblée elle-même. Il a imposé à celle-ci sa volonté, et toutes les décisions que l'Assemblée avait votées étaient préalablement admises par le club radical. Par conséquent, l'Assemblée Nationale n'était qu'une sorte de comité exécutif du parti radical.

Se trouvant devant une Assemblée puissante pour deux raisons à cause des prérogatives que la Constitution lui avait conféré et de l'organisation du parti possédant la majorité, la Régence (1), puisqu'elle manquait de tout ce qui assure l'autorité et le prestige d'un monarque, passait bientôt au second plan.

Lorsque le Roi Alexandre est arrivé au trône au mois d'avril 1894, il s'est trouvé devant cet état de choses et il a essayé de faire ce que la Régence n'osait pas. En qualité d'Obrenovitch, désirant un régime personnel, il

(1) Le roi Milan, après le vote de la Constitution de 1888 avait abdiqué. Il ne pouvait se concilier avec une assemblée forte ayant la prétention de gouverner le pays, d'où la lutte était née entre lui et l'assemblée elle-même. Las de cette lutte et désirant les aventures et la vie libre, il s'était décidé à se détrôner au profit de son fils Alexandre.

a accepté le combat avec l'Assemblée Nationale. Ce combat s'est terminé par le coup d'état du 9 mai 1894. La Constitution des radicaux de 1888 fut suspendue et remplacée par la Constitution réactionnaire et rétrograde de 1869. La situation politique de l'Assemblée fut maintenant complètement modifiée. Les privilèges dont elle jouissait sous la Constitution abolie, furent réduits justement au point d'en faire une Assemblée impuissante et docile, destinée à enregistrer les projets de loi que le pouvoir exécutif voulait bien lui présenter et à en assumer la responsabilité (2).

Le pouvoir exécutif avait absorbé tous les pouvoirs de l'Etat et s'immisçait partout, sans crainte d'y trouver un adversaire qui aurait le courage de s'opposer. Le pouvoir exécutif est devenu bientôt un pouvoir intolérable et abusif et tendait à devenir despotique. La situation fut justement le contraire de ce qui se passait sous la Régence. « Les résultats lamentables du système politique inaugurée en 1894 sont connus : ce furent l'état de siège et le tribunal extraordinaire de Belgrade, qui ont marqués l'avant dernière année du XIX^e siècle en Serbie » (3).

Ces aventures, ces secousses et conflits entre le Roi et l'Assemblée mirent en péril l'existence de l'Etat même. On s'efforça d'y mettre fin. Le seul moyen était de modifier les institutions existantes et d'en créer les nouvelles qui aplaniront dans l'avenir toutes ces difficultés. La Constitution de 1901 devait être premier expédient.

§ I. — ÉLABORATION DE LA CONSTITUTION DE 1901

La Constitution de 1901 ne fut pas préalablement discutée dans une commission spécialement nommée, comme c'était de coutume, et qui devait élaborer un pro-

(2) Péritch Jivoïn : Etude sur la nouvelle Constitution du royaume de Serbie, publiée dans le Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée, 1902-1903.

(3) *Ibidem*, p. 258.

jet de Constitution. Sa préparation se fit secrètement et en silence. Le Roi Alexandre avait entamé des pourparlers avec les partis politiques séparément et sans en donner aucune publicité. La publicité n'allait pas au-delà des limites de la Cour et les personnages politiques qui étaient muets sur ce sujet. Tout se passait dans les clubs des groupes politiques et dans la Cour. L'opinion publique en était exclue. Pour savoir exactement ce qui se passait alors, il faut consulter les gens de cette époque occupants les hauts postes et mêlés à cette affaire. Aujourd'hui nous pouvons reconstituer comment les choses se passaient grâce aux témoignages et aux documents de cette époque (4).

Bien entendu, nous allons examiner et exposer les discussions sur le sujet qui nous intéresse : la Chambre Haute, de même que sur l'attitude de certains partis politiques à l'égard de cette question.

Pendant les pourparlers que le Roi Alexandre avait entamés avec les hautes personnalités politiques, l'idée sur l'institution du Sénat, qui aurait exercé le pouvoir législatif conjointement avec le Roi et la Skoupchtina, a trouvé une vive résistance. Le Sénat fut surtout l'œuvre du Roi Alexandre, qui l'avait établi avec la pensée secrète d'obtenir ainsi un moyen qui lui assurât les avantages du régime personnel, sans lui en faire courir les risques probables et même certains ; le Sénat assumerait la responsabilité. Le parti progressiste dont les conceptions politiques s'accordait parfaitement avec une pareille institution et qui avait d'ailleurs déjà tenté, étant au pouvoir, une réforme constitutionnelle dans ce sens, se rangea tout naturellement tout de suite du côté du Roi Alexandre (5). Ils se sont engagés en faveur du système bicaméral et il se peut bien que le Roi Alexandre,

(4) V. Péritch (J.), *op. cit.* ; St. Novakovitch : « Vingt années de politique constitutionnelle » (1883-1903) ; Jivan Jivanovitch : « Histoire politique de la Serbie ».

(5) V. Péritch (J.) : « L'Etude sur la nouvelle Constitution serbe » (1902-1903).

surtout sous leur influence se soit décidé à l'adopter. Le parti radical s'est montré décidément hostile à l'institution du Sénat. Son programme l'avait toujours rejeté comme une institution contraire aux tendances démocratiques et égalitaires du peuple serbe. Les radicaux avaient identifié l'idée du Sénat avec la création d'une quasi noblesse, placée au-dessus du peuple, laquelle, grâce au Sénat, qui serait sa personnification, aurait à arrêter tout mouvement démocratique, voir tout effort du peuple pour l'amélioration de son sort. Le Sénat, selon les radicaux, ne pouvait être autre chose que l'instrument pour étouffer la voix de la majorité et assurer le règne d'une minorité jalouse de sa toute puissance, prête pour la maintenir à abuser de sa force et à faire œuvre réactionnaire et tyrannique » (6) .

Quant au parti libéral, ses leaders principaux se prononcèrent également contre le Sénat, s'approchant ainsi, en ce qui concerne cette question, de la gauche des radicaux. C'était une apparition politique qui était vivement commentée en Serbie. Partisans ardents du système bicaméral, ils se sont fait son ennemi redoutable. Une conversion qui étonnait et qui fut violemment critiquer.

Au cours des pourparlers que le Roi menait avec les représentants les plus en vue de tous les groupes politiques, on est arrivé à s'entendre sur la question qui donnait le plus de difficultés : la question d'établissement du Sénat. Les partisans du Sénat l'emportèrent dans la discussion et la grande majorité des notabilités du parti radical avait adopté finalement la dualité des Chambres. Le parti radical ensuite donna en grande majorité son adhésion.

Cette attitude des radicaux à propos du Sénat est l'objet d'une petite controverse. D'après l'opinion des uns, parmi lesquels Monsieur Péritch « les radicaux », d'autres, parmi lesquels M. Péritch « les radicaux » étaient

(6) J. Péritch, *op. cit.*, p. 333.

disposés à tirer profit de l'expérience qu'ils avaient fait du système d'une Chambre unique, expérience qui se retournait justement contre le système et en faveur de l'introduction du Sénat. Les radicaux firent ainsi en quelque sorte leur conversion politique.

De doctrinaire obstinés, résolus à maintenir intact leur programme basé plutôt sur des conceptions théoriques, malgré le démenti que leur infligeait sur plus d'un point la réalité des choses, ils devinrent de vrais politiciens ayant certainement, eux aussi, leur programme, mais un programme qui, au lieu de constituer un ensemble de règles fixes, immuables, comme des formules mathématiques, et susceptibles de recevoir des modifications au fur et à mesure que l'expérience et les faits sociaux les rendent nécessaires (7).

L'autre opinion disait que les radicaux ne s'étaient pas déclarés partisans du système bicaméral. Ils sont demeurés toujours ses adversaires, mais ils pensaient qu'il ne faut pas à cause du Sénat rejeter la Constitution toute entière qui a été, d'ailleurs, à leur volonté. Ils n'ont pas abandonné leur opposition contre la Chambre Haute; mais ils lui ont ôté son caractère intransigeant. Ils classaient la question du Sénat parmi celles auxquelles au besoin ils pouvaient faire laisser passer dans la Constitution. Le système bicaméral est donc adopté parce que le Roi Alexandre et les progressistes l'ont voulu, tandis que les radicaux n'étaient pas décidés d'aller jusqu'au bout dans leur opposition.

Il nous semble que ces deux opinions sont critiquables, l'une aussi bien que l'autre. Il se pouvait bien que certains radicaux admissent la Chambre Haute en théorie et son utilité dans certains pays, mais dès que la question se posait pour la Serbie, ils la rejetaient énergiquement. Le parti radical ne pouvait jamais l'accepter et la rejetait toujours. La seconde opinion est beaucoup

(7) Péritch, *op. cit.*, p. 363.

plus vraisemblable. Les radicaux très probablement avaient accepté le Sénat pour ne pas empêcher la promulgation d'une nouvelle Constitution qui devait remplacer la Constitution réactionnaire de 1869, qu'ils redoutaient tant qu'elle leur était défavorable. Mais à notre avis, il nous semble que les radicaux dans leurs pensées intimes avaient accepté l'établissement du Sénat pour entraver le régime personnel, qu'ils redoutaient tant et qui s'établissait avec la mise en vigueur de l'ancienne Constitution de 1869. Aux yeux du parti radical, qui donna son adhésion, le Sénat devait être le gardien des droits de la représentation nationale contre les empiètements possibles du pouvoir exécutif. Grâce à sa composition, le Sénat posséderait l'indépendance et pourrait utilement s'opposer au régime personnel, tant envié par le Roi Alexandre.

La question du Sénat, considérée d'une importance primordiale occupait toujours l'opinion publique et à cette époque provoqua la scission dans le parti radical. Un certain nombre de jeunes radicaux se sépara du groupe radical et forma un parti politique appelé radical indépendant, à la différence du parti radical, tout simplement. Ils jouèrent un rôle important dans la vie politique de la Serbie, et continueront d'avoir beaucoup d'influence dans la vie du royaume des Serbes, Croates et Slovènes sous le nom de parti démocrate, demeuraient hostiles à l'institution du Sénat. Ces radicaux indépendants n'ont voulu nullement consentir à l'établissement d'un Sénat. Ils demeurèrent intransigeants et repoussèrent toute idée d'un Sénat. A leur avis, cette institution fut imaginée pour paralyser, comme moyen commode, les tendances libérales de l'Assemblée Nationale. Oubliant complètement de vue les événements passés qu'avait provoqués ou secondés l'organisation défectueuse des pouvoirs publics, dont les intérêts de l'Etat n'ont que trop soufferts, ces indépendants étaient fermement décidés à suivre leur programme qui bannissait le système bicaméral. Les choses se passaient ainsi et on

aboutit à la Constitution de 1901 dont le trait le plus caractéristique, fut l'établissement de la dualité des Chambres.

§ II. — LE POUVOIR LÉGISLATIF
D'APRÈS LA CONSTITUTION DE 1901

Le trait le plus caractéristique qui distingue la nouvelle Constitution des précédentes qui se sont succédées en Serbie depuis 1869, c'est l'adoption de la dualité des Chambres. Selon cette Constitution le pouvoir législatif était exercé conjointement par le Roi et par la représentation nationale.

La représentation nationale se compose de deux Chambres : la Skoupchtina et le Sénat (article 43).

Dans cette section, nous nous bornerons à l'étude de l'organisation et des attributions législatives du Sénat.

De la composition du Sénat. — A la différence de la Skoupchtina, dont tous les membres sont élus par le peuple, le Sénat se composait de deux catégories de membres : 1° sénateurs non élus et, 2° les sénateurs élus.

1° *Les sénateurs non élus.* — Ce sont des sénateurs qui ne tiennent pas leur mandat d'élection. Cette catégorie embrasse elle-même deux sortes de sénateurs : a) les sénateurs désignés par le Roi et b), les sénateurs de droit.

Il y avait en tout cinquante et un sénateurs qui étaient partagés de la façon suivante : les sénateurs de droit étaient au nombre de trois : l'héritier du trône, quand il a atteint sa majorité; l'archevêque de Belgrade et l'évêque de Nich. Ces sénateurs de droit, sont sénateurs à vie;

Dix-huit sénateurs élus par le peuple, un par chaque département, plus un sénateur pour la ville de Belgrade et :

Trente sénateurs nommés par le Roi (article 70).

Les sénateurs désignés par le Roi doivent remplir les mêmes conditions que les sénateurs élus. Ainsi nous examinerons en même temps. Les sénateurs désignés sont nommés à vie. Cependant, ils perdent leur siège en même temps que la qualité de sénateur en vertu laquelle ils font partie du Sénat. Par exemple, si l'héritier présomptif venait à renoncer à ses droits successoraux, il cesserait par ce fait d'être membre du Sénat.

2° *Les sénateur élus.* — L'élection des sénateur fut attribuée aux citoyens qui payent au moins quarante-cinq dinars d'impôts directs annuels. Tout le système électoral de la Constitution de 1901 est fondé en général sur le cens, seulement pour les élections sénatoriales, le cens est plus élevé que pour les élections de la Skoupchtina (quinze dinars). Les sénateurs apparaissent donc comme une délégation de la classe la plus fortunée de la nation.

Le candidat aux élections sénatoriales doit répondre aux conditions requises par l'article 72 de la Constitution :

1° Etre né ou naturalisé citoyen serbe;

2° Avoir la jouissance des droits civiques et politiques;

3° Etre domicilié d'une façon permanente en Serbie.

« Le fait de la part d'un Serbe, d'habiter en dehors de sa patrie, rend suspects ses sentiments nationaux et les rédacteurs de la Constitution ont pensé qu'il eût été dangereux de permettre l'élection d'individus par leur éloignement de la Serbie, n'auraient peut-être pas pour cet Etat, l'attachement qui doit lier un bon patriote à son pays » (8).

4° Le candidat doit avoir quarante ans révolus.

Guidée par la même idée d'assigner au Sénat le rôle modérateur et de juge, la Constitution a organisé l'éligi-

(8) J. Péritch, *op. cit.*, p. 274.

bilité de façon à faire de lui un corps composé d'hommes mûrs. Avec les années viennent l'expérience et la modération.

5° Le candidat doit payer deux cent dix dinars d'impôts directs par an, les centimes additionnels non compris, pour avoir le droit de se présenter comme candidat aux élections sénatoriales. Grâce à cette disposition, le Sénat devint accessible uniquement à la classe fortunée du pays. Cette Constitution s'est efforcée d'interdire l'entrée du corps législatif aux citoyens professant les idées politiques avancées. Un sens élevé lui paraissait le moyen le plus propice pour réussir dans cette entreprise. Le même article (72, alinéa 5), prévoit certaines exceptions : « ne sont pas soumises à cette condition de paiement d'impôts les citoyens qui ont été présidents ou vices-présidents de la Skoupchtina Nationale, les généraux en retraite ou démissionnaires, les anciens ministres, les conseillers d'Etat, les envoyés extraordinaires et les agents diplomatiques ». Ce régime de faveur est accordé à ces personnes, surtout en raison des qualités intellectuelles et morales qui leur sont supposées. Elles sont recrutées dans le monde des bureaucrates et parmi les anciennes notabilités politiques.

L'article 73 déclare que « ne peuvent être élus sénateurs les fonctionnaires en activité, sauf les ministres à l'étranger, agents diplomatiques. Les officiers sous les drapeaux ne peuvent être élus comme membres du Sénat ».

Cependant l'article 73, alinéa 3, dispose que « les prêtres de deux ordres peuvent être élus au Sénat ». Cette disposition favorise le haut clergé et la partie la plus riche du bas clergé. Contrairement à ce qui se passait pour la Skoupchtina, l'entrée à l'Assemblée Nationale fut interdite aux prêtres séculiers et à ceux de l'ordre régulier (article 68, alinéa 4). Cette prohibition fut dirigée contre le parti radical qui comptait dans son sein un grand nombre de curés de campagne qui étaient constamment en contact avec la masse. Les sénateurs

étaient élus dans le département. Il n'y avait qu'une seule ville, Belgrade, qui élisait le sénateur séparément de son département. Le mandat des sénateurs élus était d'une durée de six ans. La partie élue du Sénat ne pouvait pas être dissoute (article 75 *in fine*).

Attributions du Sénat

Après avoir exposé la composition du Sénat, nous allons nous occuper de ses attributions. Le rôle essentiel du Sénat est de faire des lois (article 48). Le Sénat est investi de fonctions diverses : attributions législatives, attributions en matières financières, attributions administratives, le droit de contrôler et de surveiller les actes du pouvoir exécutif ; le droit de mettre les ministres en accusation et de les juger, s'ils ont commis un des délits que la Constitution énumère dans ses dispositions relatives à la responsabilité ministérielle.

Des attributions diverses sont conférées également à la Chambre des députés. La Constitution de 1901 a mis la Chambre des députés et le Sénat sur un pied d'égalité à cet égard. L'égalité n'est rompue qu'en matière financière. Le projet du budget, comme du reste tout projet de loi émanant du Gouvernement, doit d'abord être présenté à la Chambre des députés (articles 47 et 90). Si le Sénat apporte des amendements au budget voté par la Skoupchtina, le budget fera avec ces amendements, retour à la Chambre des députés, qui statuera alors en dernier ressort (art. 62, al. 4). Ceci distingue le budget des autres projets de loi qui ne peuvent devenir lois qu'autant qu'il y a, à leur égard, accord parfait entre les deux Chambres. On a sans doute pensé que la Chambre des députés, élue uniquement et directement par le peuple, est mieux en état de connaître les ressources de la nation et sa puissance financière, et que, pour ce motif, il est rationnel de lui donner le dernier mot en matière de questions budgétaires.

La Constitution confère donc une égale valeur aux deux Chambres quant à leurs fonctions, sauf en matière budgétaire. La loi confère non seulement le droit de priorité à la Chambre des députés en matière budgétaire, mais « elle ne délibère définitivement sur le budget à la seconde discussion que si le Sénat les modifiaient ». (article 62 *in fine*). Donc dans le cas de conflit entre la Skoupchtina et le Sénat était valable le budget qui était adopté en dernier lieu par la Skoupchtina.

Cet article 62 traite donc des rapports des Chambres entre elles. Il y est dit que le projet adopté par une Chambre doit être ensuite soumis à l'autre. C'est seulement qu'après que l'autre Chambre l'a voté également, tout entier, sans aucune modification, qu'on peut dire que le projet est adopté par la représentation nationale. Si la Chambre à laquelle une proposition de loi est envoyée par l'autre y a introduit des amendements, la proposition est renvoyée avec ses amendements à la Chambre dont elle émane. Si celle-ci maintient sa première décision, la proposition de loi revient en seconde et dernière délibération devant la Chambre qui l'a demandée, mais si cette Chambre demeure, elle aussi, fidèle à sa résolution précédente, la proposition de loi est considérée comme rejetée et elle ne peut plus être, au cours de la même session, présentée à aucune des Chambres.

Le troisième alinéa de l'article 62 prévoit le cas où une proposition de loi aurait été l'objet d'un rejet principe dans l'une des Chambres, et il décide que, pendant la même session, ce projet ne peut être présenté à l'autre Chambre.

La composition du premier Sénat fut ainsi faite.

Le Roi, parmi les trente sénateurs, qu'il avait le droit de désigner avait nommé un seul « homme du peuple » ; tous les autres appartenaient à la bureaucratie. La préférence du Roi allait aux membres du Conseil d'Etat ; les conseillers d'Etat formaient presque la moitié des membres des sénateurs du Roi. L'autre moitié des sièges

fut répartie entre les généraux, les anciens ministres et les autres hautes fonctionnaires.

Les sièges des dix-huit sénateurs que le peuple devait élire se répartissaient de la façon suivante : presque moitié des sièges fut occupée par les commerçants riches et les autres sièges étaient attribués aux représentants de l'intelligence, pour la plupart des fonctionnaires. « Le gros du Sénat de 1901 faisait donc les membres du Conseil d'Etat ; autour lui se sont réunis les principaux représentants de la bureaucratie et les gens fortunés des différentes régions du pays. Les trois quarts du Sénat tout entier étaient bureaucratique ».

Le Sénat ainsi établi fut encore essentiellement politique. Il se composait exclusivement d'hommes politiques. Ces hommes se recrutaient au sein de deux partis : radical et progressiste. Les progressistes entraient au Sénat en qualité de sénateurs désignés, car ils jouissaient d'une grande faveur sous le régime du Roi Alexandre Obrenovitch. L'institution du Sénat est, peut-on dire, l'œuvre des progressistes, puisque les hauts personnages qui entouraient le Roi faisaient partie du groupe politique progressiste, dont le Roi Alexandre avait subi l'influence. En un mot, ils étaient les enfants gâtés de ce régime. Les libéraux qui soutenaient toujours avec une énergie farouche la maison des Obrenovitch, se sont vus déposés de leurs faveurs. Ils n'avaient plus aucune influence sur le Roi, et par conséquent sur la vie publique du pays. Ils étaient laissés à l'oubli. Le Roi les avait complètement écartés de la première liste de ces sénateurs.

Quant au peuple, il avait confié aux radicaux la tâche de le représenter au Sénat. Le parti radical avait, à cette époque, une majorité écrasante dans le peuple. Ainsi donc le premier Sénat serbe de 1901 fut un corps radicaux-progressiste.

Le second élément de la représentation nationale était la Chambre des députés : la Skoupchtina Nationale (articles 65 à 69). La Skoupchtina se compose, à la diffé-

rence du Sénat, d'une seule catégorie de membres, des représentants élus par le peuple. C'est ici qu'apparaît la principale différence entre la Skoupchtina instituée par la nouvelle Constitution et celle de 1869. On sait que la Constitution de 1869 établissait deux catégories de députés : ceux du peuple et ceux du Gouvernement.

La Chambre des députés est nommée par le collège électoral composé de tous ceux qui se trouvent dans des conditions prescrites pour avoir le droit de vote. Ces conditions qui sont au nombre de trois forment l'art. 50 de la Constitution.

Pour être électeur, il faut :

- 1° Avoir au moins vingt et un ans révolus ;
- 2° Payer par an quinze dinars d'impôts directs de quelque nature que ce soit. On ne tient pas compte des centimes additionnels et par suite ceux qui sont inscrits sur le rôle des contributions directes pour une somme inférieure à quinze dinars, n'ont pas le droit de vote. La Constitution de 1901 n'a pas adopté le suffrage universel ;

3° Il ne faut pas être privé de ses droits par une condamnation judiciaire.

En ce qui concerne l'éligibilité, les deux dispositions les plus caractéristiques sont les suivantes :

- 1° Pour être élu, il faut avoir trente et un ans et
- 2° l'alinéa 6 de l'article 67 soumet l'éligibilité au paiement de soixante dinars d'impôts directs par an.

CHAPITRE VII

LA CONSTITUTION DU 5 JUIN 1903

La Constitution de 1901 a été de courte durée. Elle fut remplacée par une nouvelle Constitution en 1903 dans des circonstances, qu'il n'est pas inutile de rappeler.

Après le meurtre du Roi Alexandre et de sa femme Draga (28-29 mai 1903), la représentation nationale — Skoupchtina et Sénat — élue sous le régime de la Constitution de 1901, s'est réunie à Belgrade, le 2 juin 1903, pour élire le nouveau Roi (Pierre Karageorgevitch) et remplaça le 5 juin la loi de 1901 par une Constitution nouvelle qui, a peu de chose près était identique à la Constitution de 1888, connue sous le nom de Constitution radicale. Elle est adaptée au changement dynastique dans la partie relative à la question de la succession au trône.

Au point de vue du sujet qui nous intéresse — le système bicaméral — elle n'apporte aucune modification. La Constitution de 1888 est restée fidèle à elle-même. La Serbie est revenue à son système antérieur de l'unité parlementaire. Il n'y eut plus de Sénat, mais seulement une Chambre unique, la Skoupchtina. Or, le système unicaméral fut remis en vigueur dans toute son ampleur. Cette Constitution demeurera en vigueur assez longtemps ; elle dura jusqu'à la promulgation de la nouvelle Constitution de 1921, dite : la Constitution de Vidov-Dan, qui consacra juridiquement et politiquement l'état de fait créé et posera des bases à l'Etat yougoslave : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

DEUXIEME PARTIE

La question de la Chambre Haute dans le Monténégro et dans les autres pays yougoslaves de l'ex-Monarchie austro-hongroise

CHAPITRE PREMIER

LE MONTENEGRO ET LA QUESTION DE LA CHAMBRE HAUTE

Le Monténégro est un Etat libre et avec sa physiologie politique bien distinguée, et était, à côté de la Serbie, le seul Etat indépendant serbe entré dans la nouvelle Yougoslavie.

L'invasion turque n'avait pas réussi à ôter l'indépendance de ce petit pays montagnard. « La vaillance de ses fils et surtout les montagnes inaccessibles rendait impossible toute occupation étrangère ». Le Monténégro était le seul pays yougoslave qui n'avait jamais subi aucune oppression des autres nations. Le Monténégro avait une vie étatique propre et son indépendance remonte à une époque bien lointaine. « Il avait sa milice nationale, ses frontières qui n'étaient pas toujours bien tracées, son Prince et la reconnaissance du droit international ». Le Monténégro libre et indépendant n'était pas un Etat moderne. Les Monténégrins n'avaient pas

su profiter de la liberté et réussir à donner à l'Etat une organisation moderne. « Tout l'appareil de l'Etat ; l'administration surtout était très primitive. Le Prince exerçait tout le pouvoir ; l'armée, la diplomatie, la juridiction et l'administration vivaient sous sa direction et sa surveillance personnelle. Il y avait très peu de gens instruits, car les écoles étaient très rares. Le petit nombre de jeunes gens qui s'élevaient à l'étranger, souvent, n'étaient pas bien accueillis à leur rentrée à la Cour de Cetignié. Quelquefois, ils étaient obligés d'émigrer. C'est au début du vingtième siècle qu'on commença à ouvrir les écoles au Monténégro, et les premiers bacheliers sortirent du lycée monténégrin en 1910 » (1).

Dans un pays où l'instruction populaire était abominable et où il n'y avait presque pas d'hommes sachant lire et écrire, le droit tout entier reposait sur la coutume. Ce pays ne fit connaissance avec les lois écrites qu'en 1896. Cette année là fut codifié le droit coutumier dans un « Code Général du Pays ». Dans cette population illettrée, divisée en plusieurs pays, les curés, les plus instruits et jouissant d'une grande autorité, assumaient la fonction de juge ou quelquefois, c'était le chef des tribus « c'étaient des gens qui, par leur héroïsme dans les batailles avec les Turcs, occupant les places de chef des tribus, rendaient en même temps la justice ». Leur autorité dans la tribu était extrême, mais ils agissaient toujours en plein accord avec leur tribu. Ce n'est qu'à la fin du dix-neuvième siècle que la juridiction commence à se séparer de l'administration, mais les juges étaient pour la plupart quasi illettrés, ils appliquaient et interprétaient la loi d'après leur bon sens (2).

Les Monténégrins avaient longtemps vécu sous le régime du droit coutumier, sans connaître les lois écrites, sans avoir aucune Constitution. La première et unique

(1) Boja Pavlovitch : *La Législation sur la liberté de la Presse en Yougoslavie*, p. 87.

(2) V. sur ce sujet, Bojovitch et Djonovitch : *Le Monténégro et le mouvement progressif*, 1910, p. 94 et suiv.

Constitution monténégrine fut proclamée en décembre 1905. Le peuple n'a pris aucune part dans son élaboration. La préparation et l'élaboration de cette Constitution sont l'œuvre du Prince Nicolas. Une Assemblée Nationale Skoupchtina fut convoquée à laquelle le Prince Nicolas faisait lire la Constitution. La Constitution représente une concession à laquelle le Prince fut obligé sur la demande incessante des Monténégrins, qui avaient suivi la lutte constitutionnelle en Serbie et étaient prêts à en commencer une chez eux. « Pour satisfaire ces tendances, le Prince accorda une Constitution, mais il ne céda sur aucun de ses droits ». Selon la Constitution de 1905, le Prince est le chef suprême de l'Etat car il a réellement tous les droits et les pouvoirs d'état. Il est le chef du pouvoir exécutif, judiciaire et législatif. La Constitution lui a confié des attributions très importantes en matière législative. Il est autorisé « à régler les questions qu'il juge urgentes par des ordonnances extraordinaires » qui auront force de loi pour tous les citoyens et pour toutes les autorités. En plus, certaines lois politiques sur la presse, sur les réunions publiques et les associations, peuvent être abrogées par une « ordonnance suprême » émanant du Prince. Le régime donc consacré par la Constitution de 1905, est très proche d'un régime personnel et absolutiste.

La Constitution de 1905 a institué une Chambre unique — la Skoupchtina. — Les députés membres de l'Assemblée étaient de deux sortes : 1° les députés élus par le peuple au suffrage universel « sans tenir compte du taux de l'impôt », et 2°, les députés nommés par le Prince. Le corps législatif « Skoupchtina » n'a pas le droit d'initiative. Ce droit est réservé au Gouvernement qui « avec l'autorisation préalable du Prince, pouvait soumettre aux délibérations de la « Skoupchtina » les projets de loi ». Le rôle de la « Skoupchtina » fut relégué au second plan. Elle était obligée de suivre l'ordre imposé par le Gouvernement au cours des délibérations. Même en matière financière, l'Assemblée n'avait pas

entre ses mains un moyen plus simple, par lequel elle pouvait avoir une influence sur le Gouvernement. Le budget n'avait pas besoin d'être accordé par la « Skoupchtina » (article 65).

La question de la Chambre Haute ne s'est jamais posée dans le Monténégro, ni à l'occasion de l'élaboration de la Constitution de 1905, ni devant l'opinion publique monténégrine, qui d'ailleurs faisait complètement défaut. La jeunesse universitaire, qui rentrait au Monténégro après avoir terminé ses études en Serbie, Croatie et dans les Universités occidentales, avait commencé une lutte contre l'absolutisme princier et avait émis des idées d'un Gouvernement démocratique et de l'organisation moderne de l'Etat. La guerre de 1912-1913 ensuite, celle de 1914-1918, avait empêché ce courant d'idée d'aboutir. La fin de la grande guerre a profondément modifié la situation du Monténégro. L'Assemblée Nationale du 16 novembre 1918 avait voté l'union du Monténégro à la Serbie. Le Monténégro depuis fait partie intégrante de la Yougoslavie.

CHAPITRE II

LA CHAMBRE HAUTE ET LES PAYS YOUGOSLAVES DE L'EX-MONARCHIE AUSTRO-HONGROISE

Nous allons consacrer ce chapitre à l'étude de l'organisation du pouvoir législatif dans le territoire de l'ancienne ex-Monarchie austro-hongroise. Nous croyons utile d'exposer les institutions constitutionnelles sur le territoire actuel du royaume des Serbes, Croates et Slovènes avant l'écroulement de la Monarchie dualiste.

SECTION PREMIÈRE

LA CROATIE ET LA SLAVONIE

L'Autriche, un des deux Etats maîtres du territoire austro-hongrois, avait la Chambre Haute. Sa « Herrenhaus », n'étant pas l'œuvre de l'histoire, n'était donc pas le résultat d'un développement historique, ni le résultat d'une évolution, mais, au contraire, elle est sortie de la Révolution de 1848. Avant cette révolution, les unités historiques étaient les classes sociales de petits royaumes autrichiens et les différents ordres de citoyens. Ils étaient réunis dans une Chambre unique où ils délibéraient et décidaient des questions d'intérêts publics. La Révolution de 1848 a mis fin à cet état de choses et a aboli les classes sociales. La première Assemblée constituante de 1848, à Vienne et à Kromerige, avait institué une seule Chambre. L'institution d'une seconde Chambre

remonte au « patent » de février 1861 dont l'organisation est restée sans changement jusqu'en 1914 (3).

La composition de la « Herrenhaus » était l'expression des classes, des ordres sociaux et était la véritable image de la société autrichienne d'alors, aristocratique, comme son nom d'ailleurs l'indique.

Les membres de la Chambre Haute autrichienne étaient : 1° de droit hérédier, tous les Princes majeurs de la maison royale, tous les chefs, hauts seigneurs des ordres aristocratiques nationaux qui se sont faits remarquer par leur grande possession des biens et étaient nommés par l'Empereur ; 2° les membres d'après leur titre : archevêque, les évêques qui appartenaient à la noblesse. L'Empereur avait, d'après la constitution de la première Chambre Haute, la parole décisive : il a créé les premiers pairs. A côté de ces membres, l'Empereur avait nommé un certain nombre de membres à vie parmi les personnes qui se sont distinguées dans le service de l'Etat et de l'Eglise, dans l'art et dans la science. « La Chambre Haute autrichienne était rigoureusement un corps conservateur ; elle était, bien que parvenue, la gardienne décisive des anciennes traditions autrichiennes étatiques, elle représentait le passé, la grande propriété et l'église. Elle fut dominée par quelques-unes des familles de haute aristocratie autrichienne et qui en outre régnaient dans l'Autriche » (4).

On sait que l'Empire d'Autriche par une convention du 8 mai 1867 s'est transformé en Monarchie dualiste austro-hongroise. La Constitution du 21 décembre 1867 avait organisé l'Etat sur une base dualiste : union personnelle austro-hongroise, l'Autriche, d'une part, la Hongrie, d'autre part (5). Les pays habités par les Slovènes, Croates et les Serbes furent partagés par ces

(3) V. Bogumil Vosnak, « Une ou deux Chambres ». S. K. G., 1920.

(4) Bogumil Vosnak, *op. cit.*, p. 199.

(5) Srkulj : *La transformation de l'empire autrichien en la monarchie austro-hongroise*, p. 396.

deux Etats. La Slovonie faisait partie de l'Autriche, tandis que la Croatie « par l'intermédiaire de son Sabor (Assemblée), a conclu avec la Hongrie comme le facteur égal de droit, le traité (Nagodba) connu sous ce nom en 1868 par lequel on a régularisé le rapport juridique entre la Croatie et la Hongrie. La Croatie et la Slovonie et la Dalmatie, d'après la « Nagodba » font avec la Hongrie, une même union d'Etats ». (6)

A l'égard des Yougoslaves sur le territoire autrichien, la Chambre Haute autrichienne « Hearrenhaus » avait un caractère parfaitement anti-démocratique et anti-national. Exception faite de deux évêques slovènes, aucun solvène national n'a jamais siégé à la Chambre Haute autrichienne. Egalement on peut dire des Croates qui habitaient le territoire qui faisait partie de l'Autriche. La « Hearrenhaus », donc, excluait complètement l'élément serbe, croate et slovène de son sein. « C'était une Assemblée des grands propriétaires et de la haute noblesse qui ne voyaient que l'intérêt de la dynastie et leurs propres intérêts. Dans cette noble société de dégénérés aristocrates, dont les aïeux par leur pillage et la rapine des biens du peuple slovène, avaient obtenu leur titre dans l'Etat, les représentants de la science n'étaient que de vrais parvenus » (7).

Le second Etat de l'ex-Monarchie dualiste, la Hongrie avait sa Chambre Haute, la maison des Magnats. Elle était à côté de la Chambre des Lords d'Angleterre, la seule Chambre Haute du monde entier qui pouvait prétendre avoir une origine historique propre, ce dont les Hongrois sont très fiers. Les Hongrois ont comparé souvent leur évolution constitutionnelle avec l'évolution constitutionnelle anglaise et à leurs yeux la Chambre des Magnats était une Chambre des Lords. La Hongrie a divisé la Diète en deux Chambres, au commencement du

(6) Srkulj : *Ibidem*, p. 397.

(7) B. Vosnak, *op. cit.*, p. 199.

dix-septième siècle (8). La Chambre Haute hongroise, ou à proprement parler hongroise-croate, avait presque une organisation identique à celle de la « Herrenhaus » autrichienne. Les mêmes hauts dignitaires, les aristocrates, les grands propriétaires, les hauts dignitaires de l'Eglise, les grands financiers, les mêmes intellectuels que dans la seconde Chambre autrichienne y étaient représentés. La seule différence à signaler entre ces deux Chambres Hautes aristocratiques consiste en ceci : la Chambre Haute hongroise offrait le siège à certains titulaires séculiers de hauts postes, par exemple, le comte de Pojoun, le Gouverneur de Fiume, etc. Ces deux Chambres Hautes autrichiennes et hongroises, avaient incontestablement toutes deux un caractère féodal. Elles étaient composées de classes des seigneurs qui exploitaient les classes travailleuses. Ces deux Hautes Chambres d'organisation semblable, avaient joué des rôles profondément distincts dans la vie politique et constitutionnelle de ces pays respectifs. La « Herrenhaus » autrichienne n'était qu'une décoration de la société aristocratique autrichienne et servait à augmenter le nombre des titres déjà trop grandes des seigneurs d'Autriche. Son influence politique était nulle dans la marche des affaires publiques. La Chambre des Magnats de Hongrie était, au contraire, l'organe des plus prépondérants, sinon le plus prépondérant et influent du parlementarisme hongrois. Son influence dans la vie politique hongroise se faisait fortement sentir.

Dans ce second corps législatif hongrois de rares sièges furent réservés aux Croates, L'article 37 de « Nagdobé » nous donne suffisamment d'indications sur ce sujet. En vertu de cet article, tous les Magnats ecclésiastiques et les grands dignitaires temporels croates, qui avaient déjà participé à la Révolution de 1848, et qui avaient le droit de vote dans Chambre hon-

(8) V. De Bertha : *La Constitution hongroise*, Louis Eisemann : *Le Compromis austro-hongrois de 1867*, p. 29.

groise des Magnats, étaient les membres de droit de cette Chambre. Ce droit se transmettait par ordre de primogéniture. Ensuite, il conférait à la Chambre des députés croate — Sabor — quelques sièges. Le Sabor croate avait à désigner trois députés parmi ses membres qui seraient envoyés en qualité de délégués à la Chambre des Magnats.

La « Nagdoba » de 1868 assurait donc au peuple croate une certaine participation dans le puissant organe hongrois, mais, soulignons-le immédiatement, elle n'était suffisante et ne correspondait pas à la force et à la structure de la société croate.

Les hauts dignitaires ecclésiastiques et temporels qui participaient au travail législatif de la Chambre des Magnats en 1848, étaient bien rares et les trois sièges attribués au Sabor n'étaient pas de nature à assurer à la minorité croate une influence plus profonde sur la gestion des intérêts publics. Le travail parlementaire et législatifs des représentants des Croates n'était pas de grande importance.

N'étant pas suffisamment représentées dans les Chambres Hautes de la monarchie dualiste, la Croatie et la Slavonie jouissaient d'une place, à part au point de vue de l'administration intérieure dans l'Autriche-Hongrie. Le traité de 1868 dit « Nagodba » entre les Hongrois et les Croates avait conféré aux Croates une autonomie presque complète dans le cadre de l'ancienne monarchie danubienne. Une des dispositions des plus importantes de « Nagodba » accordait à la Croatie et la Slovonie la Diète croate dite « Sabor » qui avait la compétence de la législation intérieure des deux provinces. Mais les lois votées par le « Sabor » croate, devaient être finalement sanctionnées par « l'Empereur et Roi » commun qui était à la tête de la monarchie. Les Croates s'efforçaient à se donner une législation propre, différente de celle d'Autriche-Hongrie, mais la surveillance constante de Vienne avait bouleversé ce plan des Croates. C'est pourquoi on remarque que dans la légis-

lation souffle « un esprit d'Autriche » montrant que la provenance des lois n'était ni le foyer de la liberté, ni la source des droits du peuple. Toutefois, le « Sabor » a manifesté souvent son attention de donner à la législation un caractère nettement national (9).

Si on laisse à part le nombre très restreint des Croates membres des Chambres de la Monarchie dualiste représentant le peuple croate, on peut dire que la Croatie ne connaît pas parmi ses institutions la seconde Chambre qui lui appartint personnellement. Elle vivait sous le régime d'une Chambre unique « le Sabor ». En conséquence, dans ces circonstances, la question de Chambre Haute ne s'est jamais posée. La préoccupation principale de la Croatie était d'avoir une autonomie plus grande et d'arriver à se libérer.

SECTION II

LA BOSNIE ET L'HERZÉGOVINE

La Bosnie et l'Herzégovine, géographiquement, occupent le centre des provinces yougoslaves, au point de vue politique et de l'instruction surtout, elles avaient un sort des plus tristes ayant vécu plusieurs siècles sous une domination étrangère.

La Serbie était libérée aux premières années du siècle dernier, le Monténégro était toujours libre, le dix-neuvième siècle signifie pour ces deux provinces l'esclavage, l'exploitation, l'oppression. Le joug turc devenu insupportable, la libération de la Serbie, d'autre part, ont stimulé l'effort de ces deux provinces à secouer à tout prix l'oppression turque. Désirant ardemment la liberté, ces deux provinces se sont révoltées et insurgées plusieurs fois, malheureusement sans arriver à la réalisation de leur rêve : la liberté. L'insurrection nationale

(9) Pavlovitch Boja, *op. cit.*, p. 87.

en 1875-1876 secondée par la Serbie et le Monténégro a pris de grandes proportions. Elle fut étouffée, mais elle a porté sur le terrain de la politique internationale de rudes coups à l'Empire ottoman. L'Europe s'intéressa depuis à leur sort. Le désordre affreux qui a sévi dans la Bosnie et l'Herzégovine et l'incapacité du Gouvernement turc à mettre l'ordre dans le pays et apaiser la population ont fait décider l'Europe à confier à l'Autriche-Hongrie le mandat d'établir l'ordre en Bosnie et en Herzégovine. L'Autriche se mettait au travail d'apaisement et d'établissement d'ordre avec la pensée secrète d'annexion. Ses efforts diplomatiques furent couronnés en 1808. L'annexion de la Bosnie et Herzégovine émotionna la Serbie et le Monténégro à tel point qu'ils protestèrent devant l'Europe contre cet empiètement. Du faible Empire ottoman, elles sont passées à la puissante Monarchie. L'idée de la libération semblait pour toujours perdue. Cependant, dix ans après l'annexion, elles entraient dans le nouvel Etat yougoslave. La guerre de 1914-1918 leur a apporté la libération.

« Sous la Turquie, les deux provinces étaient gouvernées par les vizirs nommés par le Sultan, et auquel ils donnaient des rapports sur la marche des affaires. Il n'y avait ni loi, ni justice » (10). Dans ces circonstances particulières, le développement des institutions et l'organisation de l'Etat moderne ont fait complètement défaut. Durant le règne de l'Empire ottoman, la Bosnie et l'Herzégovine étaient réduites à être seulement une province d'un empire décadent.

L'Autriche avait complètement changé l'état des choses. Elle avait établi l'ordre et avait construit beaucoup d'institutions d'utilité publique. La Bosnie et l'Herzégovine durant le règne d'Autriche semblaient être réduites à une colonie. Le ministre des finances de l'Autriche-Hongrie assumait la direction des affaires

(10) Pavlovitch Boja, *op. cit.*, p. 89.

publiques de ces deux provinces. Il portait le titre de Ministre de la Bosnie et l'Herzégovine.

Parmi les institutions politiques, il y en a une qui nous intéresse tout particulièrement : c'est le « Sabor » qui siégeait à Serajevo. Ce « Sabor » devait assumer les fonctions d'une Chambre législative pour les deux provinces. Ce « Sabor » était composé de représentants élus par le suffrage restreint. Les hauts représentants de l'administration y siégeaient en raison même de leur poste. Le « Sabor » n'était pas l'expression de la volonté du peuple, ni son représentant. Toutes les lois étaient votées selon les vœux du Gouvernement de Vienne et sous la surveillance étroite de l'Autriche. Dans sa législation souffle « un esprit d'Autriche ».

Les libertés politiques et civiques étaient réduites au minimum. On s'arrangeait toujours à supprimer chaque mouvement national et politique qui aurait tendu vers une liberté plus grande. Dans ces circonstances, un tel « Sabor » n'était qu'une institution sans aucune influence politique, qui devait masquer aux yeux de l'Europe la liberté et l'existence des institutions politiques nécessaires à un pays civilisé. Ni le peuple de ces deux provinces, la Bosnie et l'Herzégovine, ni le « Sabor », n'étaient gratifiés de la faveur d'envoyer leurs délégués à la Chambre Haute autrichienne ou hongroise.

SECTION III

LA VOIVODINA

La Vovoidina qui comprend trois régions : Banat, Batchaka, Barania, n'avait pas son autonomie relative à la différence des autres provinces yougoslaves. En conséquence, elle n'avait pas son « Sabor » ni sa législation régionale propre. Elle était sous l'influence directe de la législation hongroise et autrichienne. Les représentants du peuple de cette région siégeaient au Parlement hon-

grois. La Vovoidina faisait partie intégrante de la Hongrie. La Vovoidina représentait la partie la plus riche et la plus fertile de la Hongrie « le grenier de la Monarchie ». La Hongrie s'opposait toujours à l'introduction d'une Chambre législative régionale par crainte de ne pas donner la possibilité à la population, qui était pour la plupart de nationalité slave, plus particulièrement serbe, de lutter pour l'indépendance et la réunion avec les Serbes du royaume de Serbie.

Les autres provinces yougoslaves, autres que la Croatie et la Slavonie, la Bosnie et l'Herzégovine, n'avaient leur Gouvernement propre, leur autonomie relative, leur Assemblée régionale — Sabor — ni, en conséquence, leur législation régionale propre et était sous l'influence directe de la législation de la Monarchie dualiste. Elles étaient considérées comme faisant partie intégrante de la Monarchie et des institutions constitutionnelles, et tout particulièrement, l'organisation du pouvoir législatif de l'Autriche et de la Hongrie leur étaient applicables.

TROISIEME PARTIE

La Yougoslavie devant le problème bicaméral

CHAPITRE PREMIER

LA FORMATION DE L'ETAT YOUGOSLAVE

Ce nouvel Etat, comme son nom l'indique, se compose de trois éléments de même race : Serbes, Croates et Slovènes. On sait, en effet, que les Slaves du Sud qui ne formaient primitivement qu'une seule famille, établie dès le VII^e siècle dans tout le pays compris entre la Drave, l'Adriatique, la Morava et le Vardar, se séparèrent de bonne heure en deux branches. De même race, ces trois éléments sont d'éducation et de mentalité politique différentes, car les uns, les Croates, les Slovènes et les Dalmates d'aujourd'hui, remontèrent la Save ou allèrent vers l'Adriatique et subirent l'influence de la culture occidentale; les autres, les Serbes, les Herzégoviens, les Bosniaques, les Monténégrins d'aujourd'hui, s'enfoncèrent dans la péninsule des Balkans, jusqu'à la Macédoine actuelle, et subirent l'influence de la culture byzantine. Ainsi, les Slaves du Sud, bien que frères, commencèrent à mener des vies différentes. La séparation entre eux fut creusée encore par les événements historiques qui firent passer les uns sous la domination tur-

que, les autres sous la domination austro-hongroise. Le joug séculaire turc était particulièrement insupportable et un noyau de Serbes, par l'Insurrection de 1804, s'était débarrassé des Turcs, et rendu indépendant, tandis que Croates et Slovènes restaient soumis de longues années encore à la domination étrangère. C'est l'explication la plus éloquente des habitudes politiques différentes. Le noyau de Serbes qui s'est libéré le premier, a lutté, au cours du dix-neuvième siècle, pour l'indépendance, la liberté, avec une énergie surhumaine contre la domination turque. Dans un élan magnifique, ces paysans, presque sans armes, inconnus et méconnus jusqu'alors, ont tracé une des pages les plus glorieuses de notre histoire. Après plusieurs guerres, et des traités qui ont suivis, — traité de Berlin, reconnaissance du jeune Etat serbe, — la Serbie fut libérée et formée en un Etat indépendant. Dès sa libération, la Serbie commença à travailler à l'affranchissement de ses frères. Elle n'aboutit que le premier décembre 1918 à réaliser l'union de tous les Slaves du Sud.

L'idée de l'unité des Serbes, Croates et Slovènes n'est pas nouvelle. « Elle peut être signalée dès le dix-huitième siècle chez le réformateur slovène Primar Trubar, qui préconisa l'unité de confession de tous les Slaves du Sud. Depuis le dix-huitième siècle, l'idée de l'unité est reprise dans la littérature, très florissante alors à Dubrovnik (Raguse), et surtout chez le grand poète Yvan Goundoulitch. Mais surtout c'est à partir du dix-neuvième siècle que l'idée se manifeste dans toute son ampleur » (1). Ces idées ont évolué au cours des années pour venir, de nos jours se condenser en une seule : celle de l'unité nationale. Il serait intéressant de voir comment elles se sont attachées tour à tour à la conception d'une Illyrie, d'une Yougoslavie, d'une Confédération des Slaves du Sud, puis enfin d'un Etat Uni des Serbes, Croates

(1) Yovanovitch Nicodé : *Etude sur la Constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 12 et 16.

et Slovènes, et la date du 1^{er} décembre 1918 n'est que l'expression et la conséquence des idées de plusieurs générations. Cette étude nous entraînerait très loin et nous sortirions des limites de notre sujet. Nous nous bornerons à exposer les actes immédiats qui ont procédé à la réalisation de l'unité nationale.

Le Royaume Uni des Serbes, Croates et Slovènes dérive directement de la grande guerre. Le 15 juillet 1914, l'Autriche-Hongrie avait déclaré la guerre à la Serbie à la suite des événements de Sarajevo. Cette déclaration fut transmise au peuple dans un manifeste du Prince Régent Alexandre. La Serbie avait considéré cette guerre comme une guerre défensive : « Défendez de toute votre force le foyer et le peuple serbe », ainsi finissait le manifeste du 16 juillet 1914. Mais la guerre austro-hongroise s'est transformée en une guerre mondiale, et les dirigeants serbes tenaient à tracer le 7 décembre 1914 les buts de la guerre. Cette déclaration fut faite par le Gouvernement devant l'Assemblée Nationale qui, après l'évacuation de Belgrade, tenait ses séances à Nich : « Persuadé que le peuple serbe entier est fermement décidé à soutenir jusqu'au bout la lutte sacrée pour la défense de son foyer inviolable et de sa liberté, le Gouvernement du Royaume considère dans ces moments-ci, que sa tâche la plus importante et la seule est d'assurer un succès victorieux de cette grande guerre qui est devenue, dès le moment où elle a commencé, en même temps la lutte pour la libération et l'union de tous nos frères non encore libres : Serbes, Croates et Slovènes.

Le Gouvernement s'efforcera d'être le fidèle interprète de cette résolution du peuple et il attendra, fidèle à ses puissants alliés, plein de confiance en l'avenir, l'heure de la victoire » (2).

Cette déclaration est la première qui ait été faite offi-

(2) Adriaticus : « La Question adriatique », *Recueil des documents officiels*, p. 5, Paris, 1920.

ciellement sur l'unité nationale. Jusqu'alors, cette idée n'avait reçu aucune consécration dans les actes politiques d'un organe officiel. L'idée de l'unité s'était surtout développée dans la littérature et était restée en quelque sorte dans le domaine intellectuel. Avec cette déclaration, elle recevait sa forme définitive et entraînait dans la phase de réalisation (3).

Il fut créé au mois de mai 1915 à Londres un Comité yougoslave composé d'hommes politiques du pays austro-hongrois, de nationalité serbe, croate et slovène qui se trouvaient à l'étranger au moment de la déclaration de guerre ou qui, depuis, avaient réussi à s'échapper. La présidence en était confiée à M. D. Ante Troumbitch. La tâche de ce comité était de faire propager l'idée de l'unité nationale à l'étranger parmi les Serbes, les Croates et les Slovènes de la Monarchie dualiste. Le même mois, le Comité yougoslave avait envoyé un mémoire aux Gouvernements français, anglais, et à l'ambassadeur russe à Paris dans lequel il affirme que les Serbes, Croates et Slovènes sont un même peuple yougoslave qui tendait dans toute son histoire à ce que son unité nationale soit couronné par l'unité politique, par la création d'un Etat Uni sur tout le territoire ethnographique (4). En mars 1917 fut institué à Paris un Comité monténégrin dont la tâche était, contrairement à la politique officielle du Gouvernement monténégrin, de propager l'idée d'union du Monténégro avec la Serbie et les autres pays serbes, croates et slovènes (5).

En 1917 au mois de mai le club des députés croates et slovènes, appelé « le Club Yougoslave » avait lu au Conseil impérial à Vienne, une déclaration dans laquelle il demandait : « ...à la base du principe de la nationalité et du droit public croate, l'union de tous les pays de la Monarchie où vivent les Slovènes, Croates et Serbes

(3) Nilodiyé Yovanovitch, *op. cit.*, p. 19.

(4) Slobodan Yovanovitch : *Le Droit constitutionnel du royaume des Serbes, Croates et Slovènes*.

(5) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 3.

dans un corps indépendant, libre de toute domination des peuples étrangers et fondé sur une base démocratique sous la protection de la dynastie habsbourgo-lorraine » (6). Cette déclaration fut signée par le Dr Korosec à la tête des députés slovènes et le Dr Laguigna à la tête des députés croates. « Au cours de la grande guerre la création d'un Etat yougoslave est devenu un programme commun et des Serbes du Royaume Uni et des nationalistes monténégrins, et des émigrés yougoslaves et des députés croates slovènes dans le Conseil impérial de Vienne. » (7)

La « *Déclaration de Corfou* » est l'œuvre commune du Gouvernement serbe et du Comité yougoslave. Elle était signé le 20 juillet 1927 de M. Pachitch, président du Conseil serbe et de M. Troumbitch, président du Comité yougoslave. Cet acte spécifiait que « les représentants autorisés des Serbes, Croates et Slovènes, constatant que le désir de leur peuple est de se libérer de tout joug étranger et de constituer en un *Etat libre, national et indépendant*, désir basé sur le principe que tout peuple est libre de disposer de lui-même, sont d'accord pour estimer que cet Etat doit être fondé sur les principes modernes et démocratiques (8).

Elle fut élaborée dans les débats qui eurent lieu à Corfou entre les représentants du Parlement serbe et du Comité yougoslave du 2 juin 1917 au 20 juillet de la même année, débats pendant lesquels presque toutes les questions constitutionnelles intéressant l'Etat futur furent longuement examinées (9). Elle rappelle que les Serbes, Croates et Slovènes ne constituent qu'une nation, une par le sang, par la langue parlée et écrite, par le

(6) F. Sisic : *Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes*, 1914-1918, p. 27. Zagreb, 1920.

(7) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 24.

(8) Adriaticus : *La Question adriatique*, p. 21, Paris, 1920.

(9) Voir la Revue *Novi Zivot* de Belgrade, dans ses numéros de mars à juillet 1921, où les procès-verbaux des débats de Corfou furent publiés.

sentiment de son unité, par la continuité et l'unité du territoire sur lequel elle vit, par les intérêts communs et vitaux de son existence nationale et par le développement général de sa vie morale et matérielle (10).

Cette déclaration connue sous le nom de « Déclaration de Corfou » est une véritable constitution jetant les bases de l'Etat uni futur des Serbes, Croates et Slovènes. Elle contient treize articles. Cet Etat futur doit être une *Monarchie constitutionnelle et parlementaire*. Le Roi des Serbes, Croates et Slovènes sera pris dans la dynastie des Karageorgovitch (articles 1 et 2). La représentation nationale sera élue par le suffrage universel, direct et secret. Une telle Assemblée Constituante érigera une Constitution qui servira de base à toute la vie de l'Etat, elle sera l'origine de l'abolissement de tous les pouvoirs et de tous les droits et sur elle la vie nationale entière sera réglée (article 13). Les autres articles ont trait au blason de l'Etat, à son drapeau, à sa couronne, à son alphabet, à sa religion et à son calendrier ; les autres à la jouissance des droits civiques et à la Constitution. L'article 11 proclame l'égalité des citoyens devant l'Etat et la loi. Quelques-unes tendent à l'intégrité territoriale, à la réunion du Monténégro, au nouvel Etat et à la liberté de la mer Adriatique. C'était la partie politique de cette déclaration. Elle devait, dans la pensée de son auteur, avoir un caractère politique. Il s'agissait de révéler aux alliés le désir ardent du peuple serbe, croate, slovène de s'unir en un seul Etat. Cette déclaration politique était dirigée surtout contre le traité secret de Londres qui attribuait à l'Italie une grande partie du territoire habité par le peuple serbe-croate-slovène. « La Déclaration de Corfou est le premier acte commun du Gouvernement serbe et du Comité yougoslave ; par lui est constaté que les Serbes du Royaume de Serbie et les Yougoslaves de l'Autriche-Hongrie désirent également l'unité nationale

(10) Adriaticus : *La Question adriatique*, p. 20, Paris, 1920.

et cela en dehors de l'Autriche-Hongrie, sous la dynastie populaire serbe » (11).

Une autre institution qui a joué un rôle des plus importants dans la formation de l'Etat yougoslave est : *Le Conseil National de Zagreb*. Il fut fondé le 6 octobre 1918 de tous les représentants des Slovènes, Croates et Serbes de Slavonie, Trieste, Istre, Croatie, Bosnie Herzégovinie, Dalmatie et Hongrie. Sa création était une conséquence des troubles produits dans l'armée austro-hongroise par le percement du front de Salonique. Le Conseil National avait pour tâche de prendre dans ses mains le pouvoir et la direction du pays à un moment donné (12). Ce corps, dans lequel furent représentés tous les partis politiques yougoslaves de l'ancienne Autriche-Hongrie, s'est proclamé pour la représentation politique de ce peuple groupé. « Le Conseil National était fondé sur le principe territorial : chaque province yougoslave était représentée dans ce corps par un membre pour 100.000 habitants » (13).

Le président du Conseil National fut le Dr Anton Korosec, les vice-présidents : Dr Ante Pavelitch et Svetozar Pribitchevitch. « Dans sa forme primitive, le Conseil National n'était qu'un suprême club politique yougoslave austro-hongrois, au moment où leur sort se décidait sur le champ de la politique mondiale » (14).

Le Conseil National devint en quelque sorte le Gouvernement pour la Croatie et prit la direction des affaires politiques du pays. Le 19 octobre 1918 le Conseil National de Zagreb publia un manifeste dans lequel, autorisé par tous les partis, il prit la direction des affaires publiques du pays et devint alors en quelque sorte le Gouvernement pour ces pays. « Dès à présent, disait le

(11) Slobodan Yovanovitch : *Le Droit constitutionnel*, p. 4, Belgrade, 1924.

(12) Dr. Djoura Surmin : *Politika* du 30 octobre 1928, Belgrade.

(13) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 5.

(14) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 5.

manifeste, le soin des questions nationales est confié au Conseil National, les autres groupes parlementaires politiques en sont exclus » (15). Ce manifeste a demandé « l'unité de tout notre peuple serbes-croates-slovènes sur tout le territoire ethnographique sans tenir compte des frontières régionales et étatiques, dans lesquels ils vivent aujourd'hui, dans un état unitaire, pleinement souverain. Le manifeste se distingue de la déclaration que le Club yougoslave avait faite au mois de mai 1917 au Conseil Impérial à Vienne. Il ne parle plus de la dynastie Habsbourgo-lorraine, mais de la formation d'un Etat nouveau.

Le 29 octobre 1918, l'Autriche-Hongrie s'adressa aux alliés pour obtenir un armistice. Le même jour, le Sabor (Chambre des députés croates) fut convoqué par le Conseil National et tira les conclusions suivantes :

a) « Que tous les rapports juridiques et étatiques entre le Royaume de Croatie, Slavonie, Dalmatie d'une part, sont rompus » ;

b) « La Croatie, Dalmatie, Slavonie avec Fiume (Rijeka) se proclament un Etat complètement indépendant et suivant le principe de la nationalité décident de s'unir dans un Etat souverain de tous les Serbes, Croates et Slovènes sur leur territoire ethnographique » ;

c) « La Constitution de tous les Serbes

c) La Constituante de tous les Serbes, Croates et Slovènes unis décidera de la forme de l'Etat, de même de son organisation intérieure de l'Etat basée sur l'égalité parfaite des Serbes, Croates et Slovènes » (16).

Par cette conclusion, l'Etat croate fut proclamé indépendant et son unité se fit avec le Royaume de Serbie et les autres pays. Dans ce nouvel Etat, le Sabor a déclaré qu'il reconnaît le pouvoir suprême au Conseil National. Ainsi par la libre volonté du Sabor croate et

(15) F. Sisitch : *Les documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, 1914-1918*, p. 185-193. Zagreb, 1920.

(16) F. Sisitch : *Document sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, 1914-1918*, p. 190, 195, 196; 1920.

de l'Etat croate indépendant, l'Etat croate a cessé d'exister, pour pouvoir devenir un nouvel Etat des Yougoslaves austro-hongrois qui avait dans le Conseil National son pouvoir suprême (17).

Le Conseil National de Zagreb essaya de mettre la main sur l'armée le 29 octobre. Les commandants des troupes croates se sont mis à la disposition du Conseil National (18). Le 31 octobre, le ministère de la guerre de Vienne avait remis au Conseil National les navires de guerre, les forteresses maritimes de même que tous les matériaux à Kotor, Sibenik, Fiume, Paul, Trieste (19). Le Conseil National avait considéré qu'il avait son armée propre. Un des premiers devoirs du Conseil National fut d'instituer les gouvernements régionaux où furent représentés tous les partis, car ils s'agissait de l'unité nationale. Le Conseil National a demandé aux Etats de l'Entente sa reconnaissance. Le 1^{er} novembre il avait nommé M. Trumbitch le représentant diplomatique auprès de tous les gouvernements alliés ainsi qu'aux conférences d'armistice.

Le 8 novembre, le Gouvernement serbe avait annoncé au Conseil National qu'il reconnaissait le Conseil National de Zagreb pour le Gouvernement légal des Yougoslaves austro-hongrois et avait fait des démarches auprès des alliés pour cette reconnaissance. « Pendant ce temps, personne ne l'avait plus reconnu. Pourtant, au mois de novembre, trois Etats yougoslaves ont existé l'un à côté de l'autre : le Royaume de Serbie, le Royaume du Monténégro et l'Etat des Yougoslaves de l'ex-Monarchie austro-hongroise (20).

En même temps, le Conseil National envoyait son président, M. Korosec et quelques-uns de ses membres à Genève, où ils devaient se rencontrer avec le Président du Gouvernement serbe pour entamer les pourparlers en

(17) Djoura Surmin. *Politica*, *op. cit.*

(18) Djoura Surmin. *Politica*, *op. cit.*

(19) F. Sisitch, *op. cit.*, p. 20.

(20) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 6.

vue de la formation d'un Etat unitaire. « Un accord fut signé le 9 novembre 1918 sous forme de deux actes : une déclaration et un procès-verbal. L'accord est connu généralement sous le nom de « Déclaration de Genève » (21). La déclaration proclame l'unité nationale à partir de ce jour et par cet acte un *nouvel* Etat est né et apparaît comme un Etat unitaire indivisible et membre de la Société des Nations, indépendant. Les frontières qui nous séparaient n'existent plus (alinéa 2 de la Déclaration). (22). La Constituante élue au suffrage universel, égal, direct et secret votera une Constitution qui sera à la base de toute la vie de l'Etat. Pendant la période provisoire, la Déclaration charge le Gouvernement de Serbie et le Conseil National de Zagreb d'expédier les affaires, chacun dans son ressort territorial. A l'intérieur, ils conservent leurs pouvoirs respectifs, au moins ceux qui ne sont pas attribués au ministère commun. Le *deuxième procès-verbal* traite de la formation d'un ministère commun. Il englobe .

- a) La politique extérieure, les organes s'y rattachant ;
- b) Les affaires militaires et navales ;
- c) Le commerce et la police maritime ;

Et d), les préparatifs pour la réunion de la Constituante.

Le ministère commun se compose de six membres : trois nommés par le Gouvernement serbe et les autres par le Conseil National de Zagreb. Ces membres seraient les agents diplomatiques de leur Gouvernement respectif. L'organisation du ministère commun reposerait sur un contrat, conclu entre le Gouvernement serbe et le Conseil National, qui pourrait à tout instant être changé (23). Quant au Monténégro, il proclame qu'il fait partie intégrante du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et qu'il doit s'unir à ce Royaume. Le ministère

(21) F. Sisitch, *op. cit.*, p. 237 et 238.

(22) F. Sisitch, *op. cit.*, p. 236.

(23) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 7.

commun mena les pourparlers avec les représentants monténégrins.

La Déclaration de Genève ne vécut guère. Le Gouvernement serbe l'a rejetée, et au sein du Conseil National de Zagreb s'est fait l'opposition à cet acte. « Et par l'envoi de ses délégués à Belgrade en vue d'entamer les pourparlers pour l'union avec la Serbie, le Conseil National lui-même considérait l'accord de Genève comme nul et non avenu » (24). Le 24 novembre, le comité central du Conseil National a décidé de réaliser l'unité nationale. Cette date aura une grande importance historique. Dans cette séance, le Conseil National avait élu une représentation de vingt-huit personnes avec l'autorisation de s'entendre avec le Gouvernement et les représentants de tous les partis dans la Serbie et le Monténégro. La ratification de cet accord fut réservée à un corps nouveau dans lequel étaient représentés les Parlements des trois Etats yougoslaves et qui avaient exercé les fonctions d'un Parlement provisoire de l'Etat nouvellement créé des Serbes, Croates et Slovènes (25). De même le Conseil National à cette séance avait prévu tout ce qu'il fallait pour expédier les affaires jusqu'à l'établissement de la Constituante (26). Donc il y avait une certaine différence entre la conclusion du Conseil National et la Déclaration de Genève. « D'après la déclaration de Genève, la Yougoslavie de l'ex-Monarchie austro-hongroise et le Royaume de Serbie existaient comme deux Etats séparés, jusqu'à ce que la Constituante par une Constitution eût rejeté leurs rapports mutuels. D'après les conclusions du Conseil National du 24 novembre, la Yougoslavie de l'ex-Monarchie austro-hongroise et le Royaume de Serbie se sont unis dans un seul Etat avant la réunion de la Constituante qui n'avait qu'à décider sur l'organisation d'un Etat déjà créé (27).

(24) Nicodié Yovanovitch, *op. cit.*, p. 114.

(25) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 7.

(26) Voir F. Sisitch, *Les Documents*, p. 268.

(27) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 8.

Pendant ce temps deux faits historiques sont à noter. Le 25 novembre l'Assemblée Nationale pour la Voïvodine et Sreme s'est réunie à Novi-Sad et a décidé spontanément et sans attendre la décision du Conseil National de Zagreb, d'envoyer quelques personnages à Belgrade pour annoncer au Gouvernement leur attachement pur et simple à la Serbie. Le 26 novembre l'Assemblée Nationale du Monténégro a décidé de s'attacher à la Serbie.

Le 27 novembre, la délégation du Conseil National partit pour Belgrade. Elle fut reçue par le Régent Alexandre, le 1^{er} décembre. La délégation du Conseil National rédigea ses nouvelles conditions sous la forme d'une adresse qui fut lue devant le Prince héritier de Serbie, entouré des membres du Gouvernement serbe présents à Belgrade le 1^{er} décembre 1918, jour où l'unité nationale fut proclamée. L'adresse de la délégation du Conseil National et la réponse qui lui fut faite par le Régent Alexandre, sont donc les deux actes qui proclament l'unité nationale (28).

L'adresse communiquée au Régent que le Conseil National a décidé le 24 novembre à s'unir à la Serbie indique ceci : « Le Conseil National a élu la délégation qui se trouve devant votre Altesse Royale, pour vous communiquer officiellement et solennellement sa décision. Le Conseil National a décidé que le pouvoir exécutif sur tout le territoire qui constitue actuellement l'Etat uni des Serbes, Croates et Slovènes serait exercé par sa Majesté le Roi Pierre, c'est-à-dire par son héritier comme Régent, Votre Altesse Royale, et qu'il serait formé d'accord avec le Gouvernement de Votre Altesse Royale et les représentants de tous les partis politiques en Serbie et au Monténégro, un seul Gouvernement parlementaire sur le territoire yougoslave avec une représentation nationale ». La délégation confirme ensuite le désir du Conseil National que le Gouvernement formé

(28) Nicodîé Yovanovitch, *op. cit.*, p. 52-53.

soit, suivant les principes parlementaires, responsable devant la Représentation Nationale qui restera en session jusqu'à la convocation de la Constituante.

Le second acte qui consacre l'unité nationale est la réponse que le Régent Alexandre fit à l'adresse de la délégation du Conseil National. Il exprime la grande joie que lui a causé la communication de la délégation et proclame au nom de sa Majesté le Roi Pierre Premier, l'union de la Serbie avec les pays des Serbes, Croates et Slovènes, en un seul Etat : le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (29).

Ainsi par ces deux actes du 1^{er} décembre 1918 l'unité du peuple serbe-croate-slovène devint une réalité. Ce jour du 1^{er} décembre est devenu le jour de la fête nationale. Cet échange d'adresses fait le 1^{er} décembre entre le Régent et la délégation du Conseil National est considéré comme un acte de fondation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Ces actes de décembre n'étaient pas donnés à la ratification du Conseil National. La délégation du Conseil National publia à Belgrade, le 3 décembre, un communiqué par lequel elle annonça que l'union avait été proclamée le 1^{er} décembre par les adresses respectives de la délégation du Conseil National et de Son Altesse le Régent Alexandre et que désormais le Conseil National n'avait plus le pouvoir exécutif sur le territoire habité par des Serbes, Croates et Slovènes de l'ex-Monarchie austro-hongroise ; il ne conservait que l'expédition des actes administratifs jusqu'à la formation du Gouvernement commun (30).

Le Gouvernement commun se présenta le 29 décembre à la Chambre des députés serbes où la communication officielle de l'unité fut accueillie par des applaudissements frénétiques.

L'accomplissement des actes de décembre a commencé avant la séance de l'Assemblée Nationale serbe. Le 20 décembre fut formé un Gouvernement commun par

(29) Nikodié Yovanovitch, *op. cit.*, p. 54.

(30) Nikodié Yovanovitch, *op. cit.*, p. 55.

M. Protitch. Ce fut un Gouvernement de concentration représentant tous les partis politiques importants du Royaume Uni des Serbes, Croates et Slovènes (31).

Le Gouvernement commun aussitôt formé prit des mesures qui traduisaient pour ainsi dire matériellement l'unité nationale. « Dans sa séance du 22 décembre, il décida que les Légations et Consulats du Royaume de Serbie à l'étranger prendraient de ce jour le nom de Légations et Consulats du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Il établit un nouveau drapeau et un nouvel écusson pour tout le Royaume et décida le libre emploi des alphabets cyrillique et latin (32). Une note diplomatique faisait savoir aux Etats étrangers que « le 1^{er} décembre 1918 est créé un Etat serbe-croate-slovène qui comprend la Serbie et tous les pays yougoslaves de l'ex-Monarchie austro-hongroise. Certains des Etats étrangers avaient reconnu le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes par un acte séparé. (Etats-Unis, janvier 1919; la France et l'Angleterre, juin 1919); les autres l'ont reconnu par les traités de paix (Autriche, Saint-Germain; la Bulgarie par le traité de Neuille; la Hongrie par le traité de Trianon); l'Italie en a fait la reconnaissance dans le traité de Rapalo (33).

Les actes de décembre ont prévu un Parlement commun provisoire. Il fut convoqué pour le 1^{er} mars 1919. Il se composait de deux cent quatre-vingt-seize membres, représentants des diverses provinces. Le principe fondamental qui servait de base à l'élection des députés pour le Parlement provisoire, était que dans ce corps soient représentés tous les partis politiques proportionnellement à leur force numérique. Des partis politiques, il n'y avait que le parti croate paysan qui n'avait pas participé au travail du Parlement provisoire.

(31) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 9.

(32) On sait qu'en Croatie et en Slovénie, on employait surtout l'alphabet latin, dans les autres provinces, l'emploi de l'alphabet cyrillique prédominait.

(33) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 9.

CHAPITRE II

LE ROYAUME DES SERBES, CROATES ET SLOVÈNES EST-IL UN NOUVEL OU ANCIEN ETAT ?

La question qui préoccupait les esprits, très intéressante historiquement et d'une importance pratique énorme, était de savoir : Est-ce que l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est un nouvel état ou l'ancien. En effet, avant le 1^{er} novembre existaient trois Etats yougoslaves : la Serbie, la Yougoslavie de l'ex-Monarchie austro-hongroise et le Monténégro. Le Monténégro, comme on le sait, s'unissait le 26 novembre à la Serbie. La Yougoslavie de l'ex-Monarchie austro-hongroise n'était pas reconnue par les Etats étrangers ; exception faite pour la Hongrie ; donc, il n'existait au point de vue juridique qu'un seul Etat souverain avec son existence propre : le Royaume de Serbie. La question se ramène donc à savoir si l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est identique avec le Royaume de Serbie, ou s'il présente un Etat nouveau qui s'est fait jour après la disparition de la Serbie. Cette question d'intérêt doctrinal a acquis une importance réelle par suite d'une contestation entre le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et ceux des ressortissants allemands qui récusaient son droit de liquider leur avoir, droit qu'ils affirmaient avoir en vertu de l'article 297, alinéa 1^{er}, paragraphe 2, du Traité de Versailles. En théorie, les divers auteurs débattaient la dite question et arrivaient à des conclusions contradictoires. Parmi les auteurs qui représentaient les différentes thèses, nous trouvons M. Jivoïn

Peritch, professeur de l'Université de Belgrade (dans son article « Propriété scientifique » dans le *Bulletin de l'Administration pour la Protection de la Propriété Industrielle*, numéro 2 du 1^{er} novembre 1925, Belgrade) ; le second auteur, Ivan Zolzer, ancien professeur à l'Université de Ljubljana (*Juriste slovène*, numéros 3 et 4, Ljubljana, 1923) ; Obokar Ribarze (*Archives des Sciences juridiques et sociales*, volume VII du 25 mai 1923) ; M. Laza Kostitch (« Notre Etat n'a pas été créé après la guerre » dans *Novi Jivot*, numéros du 9 et du 16 février 1921) et Slobodan Yovanovitch, professeur du Droit Constitutionnel à l'Université de Belgrade (dans le *Droit Constitutionnel*, Belgrade, 1924). Or l'élite des connaisseurs de droits public s'y intéressait. La thèse soutenue par M. Slobodan Yovanovitch, nous semble-t-il, a prévalu dans la doctrine. Nous nous bornerons à exposer sommairement l'opinion de M. Yovanovitch sur ce sujet et à le comparer en passant avec les opinions émises par les différents auteurs.

Cette question peut être envisagée, selon M. Slobodan Yovanovitch, de deux points de vue différents. Au point de vue *sociologique*, l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes ne sera l'ancien Etat que « si les Serbes du Royaume de Serbie réussissent à transmettre leur type culturel et national aux Yougoslaves de l'ex-Monarchie austro-hongroise ; il sera un nouvel Etat si les Serbes du Royaume de Serbie créent en se mélangeant avec les Yougoslaves un nouveau type culturel et national. Alors leur Etat commun aura, au point de vue sociologique, quelque chose de nouveau » (1). Le processus avait à peine commencé et devant durer, la question du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, au point de vue sociologique, ne saurait être maintenue résolue.

Mais ce qui nous intéresse tout particulièrement c'est la question considérée au point de vue juridique. A ce point de vue il faut faire deux subdivisions : la situation

(1) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 10.

juridique du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes considérée du dehors et du dedans, est-elle identique à la situation juridique du Royaume de Serbie. Son état de droit au point de vue extérieur est l'ensemble des contrats qu'il a conclus avec les Etats étrangers; au point de vue intérieur c'est l'ensemble des lois promulguées par les pouvoirs publics à ses sujets; parmi ses lois la place prépondérante appartient à la Constitution comme loi organique. La réponse à cette question si le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes est identique avec le Royaume de Serbie dépend, au point de vue de droit suivant le point de vue auquel la question est considérée : au point de vue extérieur et intérieur (2). Cet Etat de droit serait identique dans deux cas : a) si toutes les lois constitutionnelles et les contrats internationaux du Royaume de Serbie étaient en vigueur dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes; b) si les lois constitutionnelles et les contrats internationaux du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, bien que différentes de ceux de la Serbie, proviennent d'une certaine façon de ces lois et contrats, autrement dit, si il y a de la continuité entre l'état constitutionnel et contractuel de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes et l'Etat constitutionnel et contractuel du Royaume de Serbie. En résumé, l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes sera nouveau, si entre lui et le Royaume de Serbie, il n'y a pas de continuité de *droit*; au contraire, si cette continuité n'existe pas, il sera l'Etat nouveau (3).

Il se peut bien qu'un même Etat, considéré du dehors au point de vue des traités internationaux ait l'air d'être « ancien », lorsqu'on le considère de l'intérieur, au point de vue de ses propres lois constitutionnelles et inversement. Si un Etat est au point de vue constitutionnel, juridique, nouveau ou ancien, cela dépend de lui-même. Au contraire, au point de vue du droit international un

(2) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 11.

(3) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 11.

Etat ne peut pas à sa volonté être nouveau ou ancien, car s'il pouvait se transformer en un Etat nouveau, à sa volonté, il pourrait par cet acte se libérer de tous les traités internationaux et dans ces conditions les traités internationaux n'auraient aucune importance. D'où dans les rapports internationaux il existe un principe de la reconnaissance d'après lequel chaque Etat doit être reconnu des autres Etats, pour être le sujet du droit international. Par conséquent, il est bien possible qu'un Etat soit nouveau dans l'intérieur, et ancien dans l'extérieur (4). Ces différentes conceptions sur un même sujet, suivant qu'on se place au point de vue du droit international ou du droit intérieur offrent des possibilités de conflits entre ces deux conceptions juridiques. Ce n'est pas le cas unique de désaccord entre le droit international et le droit interne. Un système juridique supérieur qui s'élève au-dessus du droit international et interne, et auquel serait confié la résolution de ses conflits, n'existe pas (5). Ceci nous mènerait trop loin du but que nous nous sommes proposé et nous nous bornerons à rechercher quel est l'état de droit extérieur et intérieur de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes.

SECTION PREMIÈRE

LE POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL

Au point de vue du droit international, l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est l'ancien Etat. Il a hérité de tous les traités internationaux du Royaume de Serbie qui sont restés en vigueur pour lui; entre les traités internationaux de la Serbie et ceux en vigueur dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, il n'y a pas de cessation de continuité; les Etats étrangers n'ont pas remarqué l'apparition de l'Etat des Serbes, Croates et

(4) V. Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 11.

(5) V. Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 11.

Slovènes comme l'apparition d'un nouveau sujet avec lequel ils devaient établir des rapports dès le commencement (6). Pour confirmer ceci, passons en revue les traités internationaux que la Serbie avait conclus avec les Etats étrangers et voyons ce qu'ils en disent. Ils peuvent se partager en trois groupes :

a) Traités conclus avec les principales puissances alliées et associées ;

b) Traités conclus avec les Etats ennemis ;

c) Traités conclus avec les puissances alliées et associées (les alliées sauf les grandes puissances) et les Etats neutres.

Les traités de paix régissent d'une façon définitive les traités appartenant au premier et au second groupe. L'article 12 du traité sur la protection des minorités, nous confirme que tous les traités conclus par le Royaume de Serbie avec les principales puissances alliées et associées continuent à rester en vigueur aussi pour le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes aussi longtemps qu'ils ne seront modifiés ou que l'on n'en aura pas conclu d'autres. Quant aux autres traités conclus avec les Etats ennemis, les traités de paix ont énumérés expressément ceux qui continueront à rester en vigueur ; quant aux autres, liberté complète est laissée aux puissances alliées et associées de les renouveler ou de les annihiler. Or, suivant les articles des traités de paix, tous les traités du Royaume de Serbie relatifs à ces deux points sont restés valables pour le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Donc la continuité juridique a existé. Il nous reste encore le troisième groupe des traités : ceux conclus avec les autres Etats alliés et associés et les Etats neutres. Les traités de paix ne s'en occupaient pas. En pratique l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, avait adopté tous ces contrats. En 1919 tous les traités de commerce avec la Grèce, l'Espagne, la Hollande, etc., ont été élargis sur tout le territoire. En somme l'état

(6) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 13.

contractuel de la Serbie d'une part et des puissances alliées et associées et des Etats neutres d'autre part, est resté inchangé et valable pour l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Par conséquent, l'apparition de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes n'avait apporté aucun changement dans l'état extérieur de droit du Royaume de Serbie avec ses anciens traités, ses anciennes lois et ses anciennes obligations (7).

L'éminent professeur S. Yovanovitch croit qu'il y a deux raisons pour lesquelles le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes fut identifié dans le domaine des rapport internationaux, avec le Royaume de Serbie :

a) L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, n'est pas, par les traités de paix, nouvellement créé comme par exemple la Pologne et la Tchécoslovaquie. L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est formé par l'union du Royaume de Serbie et des Yougoslaves de l'ex-Monarchie. Le Royaume de Serbie avait existé avant les traités de paix et les puissances principales alliées et associées n'avaient pas le droit et n'étaient pas disposées à anéantir par le traité de paix le Royaume de Serbie; elles ne voulaient pas caractériser l'acte de notre union comme l'anéantissement de l'ancien Etat serbe et la création du nouvel Etat serbe-croate-slovène.

b) L'union du Royaume de Serbie et les Yougoslaves de l'ex-Monarchie n'était pas l'union de deux Etats, car les territoires yougoslaves détachés de l'ex-Monarchie n'avaient pas été reconnus comme un sujet de la communauté internationale. Il a fait des efforts pour s'organiser comme l'Etat et pour être reconnu par les puissances alliées et associées sans y avoir réussi (8). De tout ce que nous avons dit, il ressort que au point de vue de droit international, notre unité nationale, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes n'est pas un nouvel Etat.

(7) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 14.

(8) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 14.

SECTION II

LE POINT DE VUE DU DROIT CONSTITUTIONNEL INTERNE

A ce point de vue la question à résoudre est beaucoup plus difficile. Les opinions sont partagées et divergentes. On peut les ramener à trois groupes principaux :

a) *Première opinion* : L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes n'est que la continuation du régime constitutionnel du Royaume de Serbie. Les Yougoslaves de l'ex-Monarchie ne sont pas unis à la Serbie par un traité internationale qui aurait eu pour conséquence de faire cesser la continuité constitutionnelle du Royaume de Serbie et de créer un nouveau régime constitutionnel qui aurait surgi d'une révolution d'Etats concentrés, mais ils se sont unis au Royaume de Serbie. La Serbie en conséquence avait changé son organisation intérieure qui était faite pour ses habitants et non pour les habitants serbes, croates, slovènes unis sur la base de l'égalité. L'ancien Etat serbe n'a jamais cessé d'exister, bien qu'il avait refondu son organisation intérieure. C'était toujours l'ancien régime de Serbie modifié dans ce sens parce qu'aujourd'hui à côté des Serbes, les Croates et les Slovènes l'ont reconnu pour leur Etat. On cite en confirmation de cette opinion que : la dynastie serbe Karageorgevitch est celle du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ; la Constitution de l'Etat des Serbes, Croates, Slovènes n'est que la Constitution serbe de 1903 révisée et modifiée. La formation de l'Etat est due aux efforts de la Serbie dans la grande guerre. Le droit des Serbes, Croates et Slovènes sur l'Etat uni, la Serbie l'avait conquis sur le champ de bataille ; l'Etat des

(9) V. Olokar Ribarge : *Notre royaume est-il un nouveau ou un ancien Etat ?* « Archives des Sciences Juridiques et Sociales », vol. III, 1924, et Laza Kostitch : *Notre Etat n'a pas été créé après la guerre, dans Novi Zivot, 1924.*

Serbes, Croates et Slovènes est son œuvre et pour cela doit avoir toute sa signification politique (9).

Cette opinion est critiquable et au point de vue du droit strict elle peut être largement combattue. Nous n'entrons pas dans cette voie, nous exposerons les deux autres opinions.

b) *La seconde opinion*, affirme qu'au moment de la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, existait, à côté de la Serbie, un Etat croate indépendant. Il vécut pendant des siècles de sa vie étatique propre. Les liaisons, qui, jusqu'à l'effondrement de la Monarchie dualiste austro-hongroise, ont existé entre la Croatie et l'Autriche-Hongrie, pouvaient diminuer l'indépendance étatique croate, mais elles ne pouvaient pas l'anéantir. Avec cet effondrement, ces liaisons sont rompues et la Croatie, à la base de ses droits historiques incontestables, est apparue comme un Etat complètement indépendant. Ainsi la Serbie et la Croatie se sont trouvées l'une à côté de l'autre comme deux Etats également libres, qui ont pu s'unir par leur consentement volontaire. A la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes ont procédé les pourparlers. Le Conseil National de Zagreb avait représenté la Croatie avec tous les Yougoslaves de l'ex-Monarchie. Le Conseil National de Zagreb n'était qu'une délégation qui devait se tenir des recommandations du Conseil. Les actes de décembre ont signifié pour tous les Croates un acte juridique conclu entre les Yougoslaves de l'ex-Monarchie d'une part et la Serbie d'autre part. Les Croates étaient prêts à sacrifier leur Etat indépendant pour la création d'un Etat commun serbe-croate-slovène, mais à condition que la Constitution soit votée par une Assemblée Constituante qui en déciderait. Cette exigence des Croates n'est pas satisfait. La Constitution de Vidov-dan est votée par une majorité purement serbe à l'encontre des Croates et des Slovènes. Les Croates ne peuvent pas reconnaître la Constitution actuelle de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Tant qu'ils (les Croates) ne reconnaissent pas la Constitution

de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, tout droit historique de l'Etat n'est pas éteint. L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes ne sera définitivement créé que lorsque les deux Etats indépendants serbe et croate, arriveront à s'entendre sur la Constitution commune (10).

Cette seconde opinion représente la thèse des Croates, c'est-à-dire la thèse du parti politique croate : le parti paysan avant le 24 mars 1925 où il avait reconnu la Constitution de 1921 et venu à la Skoupchtina nationale. Au cours de l'année 1925-1926, il est arrivé au pouvoir et son idéologie semblait être abandonnée pour toujours. Pourtant, dès qu'il fut relégué à l'opposition et après le drame de la Skoupchtina du 20 juin 1928 (11), il fit renouveler sa thèse avec une énergie plus farouche.

En résumé, d'après la seconde opinion « non seulement il existe un ancien Etat serbe, mais aussi un Etat ancien croate. Entre ces deux Etats l'accord définitif n'est pas encore intervenu, et pour cette raison l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes n'est pas encore définitivement formé ».

c) *La troisième opinion* : Les Serbes, Croates et Slovènes sont un même peuple, qui à cause de la domination des nations étrangères sont restés pendant des siècles sans son Etat national uni. Lorsque, après l'effondrement de l'Autriche-Hongrie l'occasion de leur union s'est montrée, le peuple s'est trouvé devant les différences de nom, de religion, d'alphabet, d'institutions politiques et de vie culturelle. Mais la conscience que ces parties étaient un seul peuple, a été plus forte que toutes les différences historiques que la vie séparée leur avait imposé, et ils ont décidé de s'unir malgré tout en un Etat commun. D'après l'état de choses existant,

(10) V. Zolger : *Le Juriste Slovène*, 1923.

(11) Le 20 juin 1928, Ratchitch, député radical de Monténégro, tua, au cours d'une discussion, pendant une séance de la Skoupchtina, deux leaders du parti paysan croate et en blessa plusieurs.

la formation de l'Etat ne pouvait pas se faire sur la base historique; toutes les institutions politiques qui se sont développées chez les Serbes, Croates et Slovènes, au cours de l'histoire, ont servi à leur séparatisme et ont aggravé leur unité politique.

« La première condition pour arriver à la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, était l'annihilation des frontières historiques et des Constitutions qui avaient été en vigueur dans les limites de ses frontières. L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes devait être un nouvel Etat et comme tel devait avoir une nouvelle Constitution ». Donc à la base de ce principe, pour l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, un nouveau nom est forgé, de même le drapeau. Ce qui est important, l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes n'avait pas voulu adopter la Constitution d'aucun des Etats yougoslaves antérieurs, mais dans ce but devait se convoquer l'Assemblée Constituante spéciale, qui devait prescrire à l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes l'organisation constitutionnelle nouvelle. On vivait jusqu'à la convocation de la Constituante dans un état provisoire, sans un ordre juridique déterminé, et sans s'appuyer sur une Constitution locale. La Constituante s'est mise en devoir de donner la Constitution à un Etat qui jusqu'alors n'en avait pas. La Constituante a tout refait dès le début. Le régime constitutionnel du Royaume de Serbie a été complètement rompu par la création du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes en un nouvel Etat » (12).

Cette troisième opinion est celle des créateurs de la Constitution de Vidov-dan. Elle correspond à leur idéologie politique. L'analyse juridique des actes qui précèdent la Constitution de Vidov-dan est en faveur de la troisième opinion. Cette opinion est adoptée par presque toutes les autorités de notre pays.

De tout ce que nous avons exposé, il ressort que la

(12) V. Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 20, 21.

question posée se résoud de la façon suivante : l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes au point de vue de droit international, est un ancien Etat parce que la continuité des traités internationaux de l'ancienne Serbie n'est pas rompue. La création de cet Etat a provoqué, au contraire, l'effondrement du régime constitutionnel du Royaume de Serbie, et, en conséquence, au point de vue du droit constitutionnel, l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est un nouvel Etat.

CHAPITRE III

L'ORIGINE DE LA CONSTITUTION DE VIDOVDAN

Les actes de décembre contenaient certaines dispositions qui devaient s'occuper de la période provisoire, c'est-à-dire de la période qui s'étendait du jour de la proclamation de l'unité nationale à la convocation de l'Assemblée constituante. Elles prévoyaient un Parlement commun provisoire, convoqué pour le 1^{er} mars 1919, qui se composait de deux cent quatre-vingt-seize membres, représentant les diverses provinces et appartenant aux différents partis politiques. Le Gouvernement commun, formé par M. Protitch, fut un Gouvernement de concentration représentant tous les partis politiques importants du Royaume Uni des Serbes, Croates et Slovènes. Il se composait de vingt membres dont deux, le président et le vice-président étaient sans portefeuille.

Le Parlement provisoire devait expédier les affaires les plus urgentes, voter une loi pour l'élection de la Constitutante et lui céder la place. Il s'acquittait mal de sa tâche et s'éternisait en des discussions interminables. Il ne vota que le 2 septembre 1920 une loi électorale qui devait servir uniquement à l'élection des membres de la Constituante : la loi sur les élections des députés à l'Assemblée constituante du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (1).

(1) V. le *Journal officiel*, numéro 195 de septembre 1920 où la loi fut promulguée.

Cette loi était, en somme, l'ancienne loi électorale serbe remaniée sur certains points, élaborée par le ministre de la Constituante et transmise à la Chambre le 29 août 1919. Nous ne donnerons pas ici l'exposé de cette loi car cela nous mènerait bien loin de notre étude (2). L'article 121 de la loi fixait les élections pour la Constituante au 28 novembre 1920. L'article premier de la même loi convoquait la Constituante à Belgrade pour le 12 décembre 1920. Les élections ayant été faites, la Constituante comprenait quatre cent dix-neuf membres. Le trait caractéristique de l'Assemblée constituante est qu'un grand nombre des partis politiques de différentes nuances furent représentés, car la loi électorale encourageait les petits partis à se présenter aux élections. La Constituante contenait plus de quinze partis politiques, dont sept partis seulement comptaient plus de vingt députés; tous les autres moins de dix. Ce morcellement de l'Assemblée fut une des causes des difficultés au cours du travail de l'Assemblée constituante.

Les séances préliminaires furent marquées par de vifs incidents provoqués par la question de la souveraineté de l'Assemblée. La question posée était la suivante :

L'Assemblée constituante est-elle souveraine ou non. Dans le premier cas, elle pouvait décider de la Constitution toute seule, sans le Roi, et par conséquent c'est d'elle que dépendait la force de l'Etat. Dans le second cas, le droit de décider sur la Constitution n'appartenait pas exclusivement à l'Assemblée constituante mais il appartenait à elle et au Roi conjointement, en conséquence, la question sur la forme de l'Etat était résolue avant la réunion de l'Assemblée constituante et cela au profit de la Monarchie (3). La loi électorale du 3 septembre 1920 avait prévu le droit pour le Roi de dissoudre

(2) Voir sur ce sujet : Nikodié Yovanovitch : *Etude sur la Constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 65, et Slobodan Yovanovitch : *Le Droit constitutionnel du royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, 1924.

(3) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 22.

la Constituante. Cette prescription était la première tentative pour déterminer le rapport entre le Roi et l'Assemblée constituante, en mettant celle-là sous la dépendance du Roi, comme dans une Monarchie. Elle ne concorde pas avec la souveraineté de l'Assemblée constituante : Une Assemblée souveraine ne peut être dissoute que par sa volonté propre, et nullement par un autre pouvoir (4). Le second fait qui contredisait d'une façon formelle la souveraineté de l'Assemblée Nationale, c'était l'article 121 de la même loi. Il prévoyait un règlement provisoire de l'Assemblée constituante qui devait être élaboré par le Roi, c'est-à-dire par le Gouvernement, en collaboration avec la Commission législative. Le règlement provisoire prescrivait qu'après les vérifications des mandats, les députés doivent prêter serment au Roi et qu'avant l'accomplissement de cette formalité ils ne peuvent pas commencer l'exercice de leur fonction (article 8 au règlement). Donc il tranchait des questions très importantes qui intéressaient la Constitution : la forme de l'Etat contrairement à l'opinion la plus généralement admise que « la Constitution a pour objet de déterminer la forme de l'Etat, la forme du Gouvernement, de reconnaître et de garantir les libertés individuelles » (5). La loi électorale et le règlement provisoire avaient donc la tendance à ôter à l'Assemblée le caractère souverain.

Le règlement provisoire a provoqué un vif incident et du fait que la question de la souveraineté de l'Assemblée fut posée. A la séance préliminaire de l'Assemblée constituante, celle du 17 décembre 1920, M. Markovitch, leader du parti communiste, déclara que son parti, considérant l'Assemblée constituante comme un pouvoir initial et souverain, se refusait de reconnaître le règlement et demandait la formation d'un Comité chargé d'élaborer un nouveau règlement inté-

(4) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 23.

(5) Esmein : *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e édit., v. I, p. 34.

rieur. M. Manditch, au nom du club yougoslave condamnait le règlement provisoire et le qualifiait d'illégal. Il refusait le caractère de légalité à la Commission législative, qui avait continué à siéger après la dissolution.

M. Rista Djokitch, au nom du parti paysan, acceptait provisoirement le règlement.

Le club national croate par l'intermédiaire de M. Pavitchitch, fit savoir lui aussi qu'il ne reconnaissait pas le règlement d'abord, parce qu'il était illégal ayant été fait par le Gouvernement en collaboration avec la Commission législative, dont les fonctions auraient dû expirer à la dissolution du Parlement; ensuite parce qu'il était en contradiction avec la Déclaration de Corfou du 20 juillet 1917, avec les instructions que le Conseil National de Zagreb avaient données le 23 novembre 1918 à ses délégués se rendant à Belgrade pour entrer en pourparlers avec le Gouvernement serbe et avec les adresses du 1^{er} décembre 1918 de la délégation du Conseil National et du Prince héritier de Serbie. Tous ces actes prévoyaient une Assemblée constituante *souveraine*.

D'autres partis contestaient le règlement. Le parti républicain le rejetait parce qu'il n'admettait pas que la volonté de qui que ce fût, fut imposée à l'Assemblée constituante.

M. Vesnitch déclara au nom du Gouvernement, que le Gouvernement tout en considérant le pouvoir constituant comme un pouvoir initial investi d'une pleine souveraineté pensait qu'en pratique, il ne pouvait pas se passer d'un règlement provisoire, pas plus que d'une salle pour les séances (6).

Les députés communistes, le Club national croate, le Club yougoslave, en protestant contre le règlement provisoire, ont refusé de prêter serment et n'ont plus voulu participer au travail de l'Assemblée jusqu'au moment où l'Assemblée ne se donnerait pas elle-même son règlement provisoire. Les républicains socialistes et musul-

(6) Procès-verbaux, séance du 13 décembre 1920.

mans avaient prêté un serment conditionnel à la séance préliminaire du 22 décembre 1920 avec les autres députés.

La séance solennelle d'ouverture de l'Assemblée fut faite le 14 janvier 1921. Les premières séances ordinaires furent consacrées à l'adoption des rapports du Comité de vérification des mandats, et aux explications personnelles des députés. Le 17 janvier on procéda à l'élection d'un Comité de vingt membres chargés de rédiger un projet de règlement intérieur pour l'Assemblée constituante. Ce règlement conservait l'obligation du serment : chaque député devait jurer de poursuivre son travail pour le bien du Roi, du peuple et de l'unité nationale. La reconnaissance de la forme monarchique s'y trouvait donc impliquée (7). Le 25 janvier l'Assemblée adopta le règlement tout entier et les communistes, le Club national croate et le Club yougoslave, ont consenti à prêter serment, non sans avoir déclaré cependant qu'ils le considéraient comme une pure formalité. Le Club national croate a déclaré qu'il reste dans l'avenir fidèle aux conclusions du Conseil National de Zagreb sur la souveraineté de l'Assemblée constituante.

Le 31 janvier, à sa neuvième séance, l'Assemblée constituante procéda à la nomination du Comité constituant. Il comprenait quarante-deux membres qui se répartissaient de la façon suivante : onze radicaux, onze démocrates, trois membres du club yougoslave musulman (Spako), quatre membres du club yougoslave (Laguinja), deux socialistes, sept communistes et quatre paysans. A la même séance l'Assemblée constituante décida de suspendre ses séances le 1^{er} février et un délai de quarante jours fut accordé au Comité constituant pour élaborer un projet, et faire un rapport sur ce projet à l'Assemblée constituante. Le 1^{er} février 1921 s'est constitué le Comité constituant. Il tenait ses séances en dehors du public et journalistes. Tous les députés de

(7) Nikodié Yovanovitch, *op. cit.*, p. 71.

l'Assemblée constituante pouvaient assister aux séances du Comité, mais seuls les quarante-deux membres et les membres du Gouvernement avaient le droit d'y prendre la parole. Le délai de quarante jours qu'on lui avait accordé fut prolongé jusqu'au 5 avril. Donc il travaillait du 1^{er} février au 5 avril. Les premiers jours, le Comité n'était saisi que d'un seul projet : projet du Gouvernement (Patchitch). Ce projet était le résultat de plusieurs rédactions. Le premier projet de constitution avait élaboré le cabinet de Stoyan, M. Protitch au mois de mai 1920. Le cabinet de Vesnitch avait remanié le fond du projet de Protich et l'avait réduit de 201 articles à 76 articles. Le cabinet de Pachitch avait modifié ce projet et agrandit de 76 articles à 86 articles ; c'était le projet qui fut adressé au Comité (8). Les projets de constitution pouvaient émaner du Gouvernement ou de tout membre de l'Assemblée constituante à la condition que, dans ce deuxième cas, ils fussent signés d'au moins dix députés. Ils devaient être déposés sur le bureau de l'Assemblée constituante dans le délai de dix jours à partir de la formation du Comité constituant (article 119 du règlement intérieur de l'Assemblée constituante). Ils étaient transmis par les soins du président de l'Assemblée constituante au Comité. Conformément à l'article 25 du règlement qui prescrivait que le Comité devait d'abord discuter le projet présenté par le Gouvernement et si ce projet était rejeté en bloc, il pouvait en élaborer un nouveau d'après les autres projets qu'on lui avait soumis, le Comité constituant décidait de discuter pendant les premiers quatorze jours, le projet du Gouvernement. Durant ces quatorze jours, les députés de l'Assemblée constituante pourraient déposer les leurs. Pendant la discussion de ce projet, plus de trente et un discours furent prononcés, et il fut l'objet de critiques violentes, émanant surtout des représentants des partis autres que les partis

(8) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 34.

du Gouvernement. Le Comité mit l'ensemble du projet du Gouvernement au voix et il rallia vingt-trois voix, dix-neuf se prononcèrent contre lui. Après que le projet eut été accepté en principe, le Comité constituant se mit à l'œuvre pour le modifier suivant les objections faites par les différents partis et suivant les autres projets qu'on lui avait soumis (9). L'activité du Comité fut particulièrement originale dans l'élaboration des prescriptions sociales et économiques ajoutées à la demande des socialistes et du parti paysan.

Outre le projet du Gouvernement, le Comité constituant fut saisi de huit autres projets de Constitution :

- a) Projet du Gouvernement (Pachitch).
- b) Projet de l'ancien gouvernement (Vesnitch).
- c) Projet du Club national.
- d) Projet du parti socialiste.
- e) Projet du parti national musulman.
- f) Projet du parti républicain.
- g) Projet du parti paysan.
- h) Projet des députés Anton Souchnik et autres du club yougoslave, parmi lesquels Korosec.

De plus, le Comité reçut, à titre documentaire, un projet de M. L. Markovitch, Ministre de la Constituante. Le Comité constituant travailla activement, du 11 janvier au 5 avril et consacra trente-trois séances à l'examen des articles.

Le Comité constituant a fait au projet du Gouvernement Pachitch de nombreuses et très importantes modifications et des compléments : environ un cinquième seulement de projet du Gouvernement ne fut pas retouché, mais les quatre cinquièmes en furent modifiés et le nombre des articles passa de 86 à 139 (10).

Ainsi le Comité élaborait son projet et le transmettait à la Constituante le 5 avril 1921. Elle commença la discussion du projet le 14 avril 1921, et l'adopta dans son

(9) V. K. Yovanovitch, *op. cit.*, p. 75.

(10) Slobodan Yovanovitch, *op. cit.*, p. 34.

ensemble, par 227 voix contre 93. Ensuite, elle procéda à l'étude détaillée des articles. Les discussions ne changeaient pas beaucoup le texte du Comité constituant. L'Assemblée constituante finit le 28 juin 1921 par l'adopter définitivement par 223 voix contre 33. Ce petit nombre s'explique par l'absence des députés du parti paysans républicain croate de Raditch (50) qui n'étaient jamais venus à l'Assemblée constituante et les autres s'étaient retirés au cours des discussions. En effet, les cinquante-sept communistes, sept membres du Club national et vingt-sept membres du Club yougoslave avaient abandonné l'Assemblée. Donc, sur une Assemblée de quatre cent dix-neuf membres, la Constitution rallia deux cent vingt-trois voix.

Le jour même du vote, la Constitution fut sanctionnée par le Régent et promulguée. Ce jour était celui de la fête nationale de Vidovdan, d'où le nom de Constitution de Vidovdan donné à la Constitution.

CHAPITRE IV

LES DISPOSITIONS DES PROJETS DIVERS DE CONSTITUTION CONCERNANT L'ORGANISATION DU POUVOIR LEGISLATIF

Dans ce chapitre, nous allons exposer les propositions diverses sur l'organisation du pouvoir législatif émanant de groupements politiques et d'hommes publics, dont fut saisi le Comité constituant. Nous le croyons utile, car cela nous permettra d'examiner l'influence respective de ces projets sur le Comité constituant et nous permettra de comprendre et d'expliquer la décision finale du Comité sur le sujet qui nous intéresse.

a) Le projet du gouvernement Pachitch.

Le Comité constituant, on le sait, avait été saisi de huit projets de Constitution. Le premier projet présenté au Comité fut le projet du gouvernement Pachitch qui allait servir de base à la discussion. Pour cette raison nous nous tenons à publier le texte même du projet.

Dans son chapitre sixième intitulé « la Représentation Nationale », il avait consacré quinze articles à l'organisation du pouvoir législatif.

Art. 42. — La Représentation Nationale est composée d'une Narodna Skoupchtina (Chambre des députés) et d'un Sénat.

La Narodna Skoupchtina est composée de trois cents députés, élus librement par le peuple au suffrage universel, égal, direct et secret. La durée du mandat de la

Skoupchtina est de quatre années. Le droit de vote appartient à tous les citoyens, nationaux de naissance ou naturalisés, à la condition d'être âgé de 21 ans au moins. Une loi spéciale déterminera les exceptions à cette règle. Les officiers de l'armée active ou en disponibilité, de même que les sous-officiers et les soldats sous les drapeaux ne pourront exercer leur droit de vote, ni être élus. Une loi déterminera des règlements spéciaux sur les élections. Une loi décidera du vote des femmes.

Art. 43. — Le Sénat est composé de cent membres. Pourra être élu sénateur tout citoyen du Royaume, âgé de 40 ans et ayant fait des études secondaires ou n'importe quelles autres études techniques équivalentes, ou qui a été élu deux fois députés.

Le corps électoral qui élit les sénateurs est composé de citoyens âgés de 30 ans au moins.

Une loi spéciale déterminera les règlements particuliers concernant l'élection des sénateurs.

Art. 44. — Le Sénat est élu pour neuf ans. A la fin de chaque période de trois ans, ce Sénat est renouvelable par tiers.

Après la première élection, il sera décidé par voie de tirage au sort, qu'elles sont les circonscriptions électorales respectives, dans lesquelles on procédera au premier et second renouvellement triennal.

Art. 45. — Le Sénat se réunit le même jour que la Skoupchtina et termine ses travaux de même. Le Sénat est convoqué pour la session extraordinaire ensemble avec la Skoupchtina.

Le Sénat ne peut être dissout.

Art. 46. — La Représentation Nationale se réunit dans la capitale du Royaume pour la session ordinaire le 20 octobre de chaque année, si elle n'a pas été convoquée auparavant par un décret royal en session extraordinaire.

Si, en cas de guerre, la capitale du Royaume est transférée, la Représentation National se réunit au lieu de la capitale provisoire.

La session ordinaire ne peut être close que si le budget de l'Etat était voté.

Les séances de la Représentation Nationale ne peuvent être prorogées que pour deux mois.

Art. 47. — Les projets de lois seront déposés après approbation royale par le Conseil des Ministres ou l'un des ministres séparément.

Le droit de déposer les propositions des lois appartient à tout membre de la représentation nationale.

Les projets et propositions des lois ne pourront être portés en même temps et à la Skouptchina et au Sénat.

Art. 48. — La proposition adoptée par la Skouptchina est envoyée au Sénat. Si le Sénat l'adopte sans aucun amendement, on considère que la représentation nationale a adopté définitivement cette proposition.

Si le Sénat a fait des amendements, la proposition est renvoyée devant la Skouptchina. Dans le cas où la Skouptchina adopte les amendements du Sénat, on considère que la représentation nationale a adopté définitivement la proposition. Dans le cas où elles ne l'acceptent pas, la proposition primitive ou un peu modifiée est envoyée de nouveau devant le Sénat. Dans ce cas, le Sénat décide seulement d'accepter ou de rejeter en bloc la proposition. S'il l'accepte, on considère que la représentation nationale a adopté la proposition. S'il la rejette, la Skouptchina décide définitivement de cette proposition au bout d'un délai d'un mois ou pendant la session suivante. La proposition est considérée comme adoptée, si la Skouptchina l'adopte sans amendements à une majorité de moitié plus un de tous ses membres.

De la même manière et selon le même procédé, la Skouptchina décide définitivement des projets, des propositions de lois, discutés et adoptés premièrement par le Sénat. Dans le cas où le Sénat fait des amendements au budget et à la loi des finances, adoptés par la Skouptchina, celle-ci discute tout d'abord des amendements et après décide définitivement du budget et de la loi des finances.

La proposition ou projet rejeté, en principe, par n'importe laquelle des deux Chambres ne peut être de nouveau déposé dans l'autre Chambre au cours de la même session.

Art. 49. — Exceptionnellement, en cas d'urgence, la Skouptchina et le Sénat peuvent déléguer aux commissions, élues pour étudier un projet de loi, le pouvoir d'adopter et de permettre l'application et l'exécution du dit projet avant son vote par la représentation nationale.

Art. 50. — Le Roi conclut les traités avec les Etats étrangers, mais pour la ratification de ces traités, l'approbation préalable de la représentation nationale est nécessaire. Pour la ratification des traités d'alliance — traités politiques — s'il ne déroge pas à la Constitution, ni aux lois du pays, l'approbation préalable de la représentation nationale n'est pas nécessaire.

La représentation nationale, peut, dans les cas où les besoins intérieurs de l'Etat l'exigent, par une décision préalable, déléguer au Conseil des Ministres, le pouvoir d'édicter les mesures nécessaires pour l'application immédiate du traité proposé.

Art. 51. — Les lois sont promulguées par le Roi par un décret dans lequel se trouve aussi le texte de la loi votée par la représentation nationale. Le décret est contresigné de tous les ministres. Le Garde des Sceaux y appose le sceau de l'Etat et il a la charge de la publication de la loi au journal officiel. La loi devient exécutive, obligatoirement au bout de quinze jours après la publication au journal officiel, si la loi elle-même n'en a pas décidé autrement. Le jour de la publication dans le journal officiel est compris dans le délai.

Art. 52. — La Skouptchina a le droit de faire des enquêtes et des recherches en ce qui concerne les questions électorales et purement administratives.

Art. 53. — Chaque membre de la représentation nationale a le droit d'adresser aux ministres des ques-

tions et de les interpellier. Les ministres sont obligés de répondre au cours de la même session.

Art. 54. — La représentation nationale se trouve en relations directes seulement avec des ministres.

N'ont droit de parole devant la représentation nationale que ses membres, les membres du Gouvernement et les délégués du Gouvernement.

Art. 55. — Le député ou le sénateur ne peut être jamais, ni devant personne, accusé pour le vote qu'il a émis comme membre de la représentation nationale.

Pour toutes les déclarations et pour leur conduite à l'occasion de l'exécution de leurs mandats, soit pendant les séances de la représentation nationale, soit pendant les séances des commissions parlementaires, soit pendant les missions extraordinaires ou des charges particulières, les députés et les sénateurs ne sont responsables que devant la Skouptchina, c'est-à-dire le Sénat, selon les prescriptions du règlement de ladite Chambre.

Art. 56. — Sans l'approbation des Chambres, leurs membres ne peuvent être poursuivis pour aucun délit et dans aucun cas, aucune autorité ne peut les priver de leurs libertés au cours de la durée de leur mandat, sauf le cas de flagrant délit, criminel ou correctionnel. Même dans ces derniers cas, la Skouptchina, c'est-à-dire le Sénat, s'il siège en ce moment, doit être avertie immédiatement, et elle donne ou refuse l'approbation de la continuation des poursuites pendant cette session.

Si quelqu'un devient député ou sénateur avant qu'une condamnation pour une faute soit prononcée et soit devenue exécutive, les organes chargés de l'instruction de cette affaire doivent avertir la Skouptchina, c'est-à-dire le Sénat, qui donnera ou non l'approbation de la continuation de ladite procédure.

Les membres de la représentation nationale ne répondent que pour les faits qui ont provoqué la levée de leur immunité.

Chaque Chambre décide séparément de l'immunité de ses membres.



Le trait le plus caractéristique du projet du Gouvernement Pachitch est la consécration de la division du corps législatif en deux : le Sénat et la Chambre des Députés (article 42). Le Gouvernement Pachitch, soutenu par le parti radical et le parti démocrate, avait abandonné les idées des radicaux et démocrates (anciens radicaux indépendants) sur la Chambre Haute. Anciens adeptes du socialisme, partisans de la démocratie pure, les radicaux ont vu, depuis toujours, dans la seconde Chambre, une institution aristocratique, anti-démocratique, une institution qui n'a sa raison d'être dans le pays démocratique et égalitaire qu'est le nôtre. L'origine aristocratique de la Chambre Haute était une entrave infranchissable à son introduction. Les radicaux, semble-t-il, par l'intermédiaire de leur chef Pachitch, s'étaient débarrassés, une fois pour toute, de cette opinion erronée.

Sur la Skouptchina, il n'y a rien à dire. C'est la copie des dispositions concernant la Chambre des Députés, adoptée par la Constitution serbe de 1903.

Le Sénat, qui nous intéresse particulièrement, se compose de 100 membres. Les conditions d'éligibilité étaient réduites à condition d'âge (40 ans), nationalité, possession d'une certaine instruction (études secondaires) ou avoir été élu deux fois député. Le Sénat était un corps élu tout entier, aucun membre de droit, ni le droit de nomination n'était prévu. Le corps électoral comprenait tous les citoyens âgés de 30 ans révolus (article 43). Le projet du Gouvernement Pachitch ne préconisait pas le paiement d'un cens. Il suffit de remplir la condition d'âge pour avoir le droit de vote aux élections sénatoriales.

En cas de conflit entre le Sénat et la Chambre des Députés, le projet constitutionnel de Pachitch a prévu

une longue procédure des va et vient du projet. On sait qu'il existe, en cas de conflit entre les deux Chambres législatives, plusieurs moyens destinés à résoudre les conflits de cette nature. Le premier système prévoit la réunion des deux Chambres dans une séance commune. C'est le système de vote commun, adopté par la Constitution de Norvège. Un autre moyen est employé à résoudre les conflits insolubles, c'est le système souvent pratiqué en Angleterre, la dissolution de la Chambre Basse. Enfin, le système d'Amérique du Sud : une longue procédure des va et vient des projets est prévue, de même qu'une majorité qualifiée.

b) *Le projet de l'ancien Gouvernement. — Vesnitch.*

Le Cabinet Vesnitch qui céda la place à celui de Pachitch, avait rédigé un projet de constitution qui fut transmis au Comité constituant. Ce projet a beaucoup de points communs avec celui du Gouvernement Pachitch, à la rédaction duquel il a servi de modèle.

Le projet Vesnitch préconisait le système bicaméral. « La représentation nationale se compose de l'Assemblée Nationale-Skouptchina et du Sénat (article 38) ».

Les conditions de capacité des sénateurs et la composition du Sénat dans le projet Vesnitch, et celui de Pachitch sont identiques. La différence que nous pouvons relever est celle qui concerne la composition du corps électoral. Dans le projet Pachitch tous les citoyens âgés de 30 ans révolus (article 43, al. 2), c'est-à-dire le peuple, avec seulement une condition d'âge, peuvent élire les sénateurs ; tandis que dans le projet Vesnitch le corps électoral se compose des membres du Conseil Général et du Conseil Municipal. C'est donc le système qui fonctionne en France. Le droit, les prérogatives et les attributions respectives et les rapports des deux Chambres législatives sont absolument identiques dans ces deux projets.

c) Le projet de Constitution de Stoyan Protitch.

Le projet de Protitch n'était pas soumis au Comité constituant, mais l'autorité de Protitch mérite une mention à part. Le Président du Conseil du premier Cabinet yougoslave formé dans le pays libéré après la guerre, le premier ministre de l'Assemblée Constituante et de l'égalisation des lois, Protitch a pris une vive part et a joué un des rôles des plus importants dans la formation et l'organisation de l'Etat yougoslave. L'autorité et le prestige de Protitch étaient grands dans la Yougoslavie. D'un esprit fin, c'était une figure des plus remarquables dans la vie politique de l'Etat yougoslave. Etant considéré le meilleur connaisseur du parlementarisme, publiciste de grande valeur, les idées de Protitch sur l'organisation du Parlement pouvaient exercer sur l'opinion publique une importance considérable.

Comme ministre de l'Assemblée Constituante, il nommait une commission des experts en vue de l'élaboration d'un projet de Constitution. Parallèlement, il a rédigé un projet personnel de Constitution qui fut publié en 1920. Protitch admirait le système bicaméral. La partie de son projet concernant l'organisation de la représentation nationale établit la dualité des Chambres : la Chambre des Députés-Skouptchina et le Sénat (article 40). La Chambre des Députés est élue par le suffrage universel, égalitaire, direct et secret, pour quatre ans. Le Sénat se compose de : 1° 62 sénateurs qu'élisent les provinces (1) proportionnellement au nombre de leurs habitants ; 2° 38 sénateurs qu'élisent les organisations suivantes : les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Chambres des Arts et Métiers, les Syndicats et les Associations Agricoles, chacun 6 sénateurs ; les Universités de Belgrade, Zagreb et Lioubliana, chacune 1 sénateur ; les religions organisées : orthodoxes, protestants,

(1) Selon le projet de Protitch, le pays se divise en 6 circonscriptions administratives.

catholiques, musulmans et israélites, chacune 1 sénateur. Dans la composition de la seconde Chambre, Protitch a eu pour principe la règle qu'il est plus utile que la composition des deux corps ne soit pas la même; pour être véritablement deux, il faut que les Chambres soient diverses.

Ce qui dicte dans chaque pays, la composition de la seconde Chambre, c'est l'état social de la nation, la mesure plus ou moins complète dans laquelle a été admis le principe de la souveraineté nationale.

Le corps électoral qui doit élire les sénateurs est ainsi composé : 1° les conseils municipaux; 2° les conseils généraux; 3° les membres des conseils d'arrondissements. La durée du mandat est de six ans. Les projets de Protitch prévoyaient aussi une certaine représentation des groupes, car les Chambres corporatives élisent chacune 7 sénateurs.

Les conditions de capacité de sénateur sont comme celles prévues au projet du Gouvernement, avec cette différence que tous les sénateurs peuvent ne pas posséder les diplômes d'une Faculté ou d'une autre école mise au rang des Facultés. Les deux tiers des sénateurs élus par les provinces doivent être munis d'un diplôme. Le projet Protitch en matière administrative, met sur pied d'égalité, les deux Chambres. Toutefois, il établit la prédominance de la Chambre Basse en matières financières. Il prévoit pour la résolution des conflits, la possibilité de la convocation d'une conférence des délégués des deux Chambres.

Ce sont les traits caractéristiques du projet Protitch. La thèse qu'il défendait pouvait prévaloir s'il n'était pas venu en conflit avec son parti et s'il ne s'était pas éloigné du groupe radical où son influence pouvait aboutir à faire passer la seconde Chambre, d'autant plus que les deux autres projets du parti radical préconisaient le système bicaméral.

d) *Le projet de Constitution du Club National.*

Le Club National déposa un projet distinct de Constitution. Ce projet devait interpréter la pensée des intellectuels Croates sur l'organisation de l'Etat. Prenant en considération les difficultés nationales et politiques qui étaient apparues à l'époque de l'élaboration de la Constitution, le projet du Club National est d'un intérêt particulier car il provient d'un groupe purement croate qui au temps de la rédaction de la Constitution était le représentant le plus autorisé des désirs de la partie croate de notre peuple. L'importance de ce projet de Constitution est d'autant plus aggrandie par la déclaration de leur chef Matko Laginja, à la séance du 15 février 1921 qu'il s'oblige d'attirer vers lui l'autre partie de l'opposition croate. Il est juste, croyons-nous, de commencer dans l'exposé des divers projets de Constitution, par le projet du Club National. Il le mérite par son élaboration doctrinaire. L'auteur du projet est Ladislav Politch, professeur à la Faculté de Droit de Zagreb, membre de la Commission Constitutionnelle des experts. A la différence du parti paysan croate qui ne voulait pas participer au travail de l'Assemblée Constituante, le Club National a reconnu l'autorité de l'Assemblée Constituante, à condition que les solutions constitutionnelles définitives soient sanctionnées par la majorité des deux tiers.

Le pouvoir législatif, d'après le projet du Club National, s'exerce par l'Etat et les Provinces (article 8), c'est-à-dire le pouvoir législatif est exercé par la représentation nationale et par les représentations régionales. L'Etat fait des lois relatives aux objets qui sont énumérés dans 14 projets. La compétence du Parlement est rigoureusement limitée. Toutes les autres lois concernant autre chose ressortent des représentations de provenances diverses. En cas de doute, la compétence législative appartient aux provinces. Le Parlement du Royaume comme entité ne peut ni élargir ni modifier

ni compléter les lois régionales. La province est souveraine dans son ressort.

La compétence législative du Parlement commun s'étend sur : les affaires étrangères, l'armée et la marine sans gendarmerie, les douanes et finances, les monopoles, les postes et télégraphes, les chemins de fer, la banque d'émission, la police des frontières et le contrôle sur les étrangers. Le Parlement commun peut prendre des décisions sur une seconde catégorie d'affaires, mais ces solutions ne deviennent définitives qu'après l'approbation des Assemblées régionales. Ce sont : le code civil, le code pénal, la procédure civile et criminelle et la législation ouvrière. Dans la troisième catégorie se rangent les affaires concernant les rapports de l'Etat et des religions, la santé publique et la navigation fluviale. Tout le reste appartient à la compétence exclusive des Assemblées régionales. Celles-ci peuvent apporter des lois ressortissant de la compétence du Parlement commun jusqu'à ce que le Parlement commun en décide. La réciprocité n'existe pas. Le Parlement central ne peut pas apporter les lois intéressant les questions du domaine des Assemblées régionales bien que les provinces ne s'en occupent pas.

Les conflits de compétence entre l'Etat et les provinces, de même que la constitutionnalité des lois de l'Etat et des lois régionales, sont confiés à un tribunal constitutionnel des conflits. Ce tribunal comprend 12 membres dont 6 sont nommés par le Roi, et les 6 autres sont élus par la Chambre basse du Parlement commun.

Pour comprendre cette division des fonctions législatives, il suffit de connaître l'organisation de l'Etat conçu par le Club National croate. L'idée primordiale du Club National croate a été d'organiser le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes comme un Etat fédéral. Dans la suite, il y avait donné un système fédératif qui se basait sur la division du Royaume en six provinces-états (article 3) : la Serbie, avec l'ancienne Serbie et la Macédoine; la Croatie, la Slavonie et la Dalmatie avec Med-

journées, Istre; le Monténégro; la Bosnie et l'Herzégovine; la Voïvodine (Banat, Batchka, Barania) et Srem et enfin, la Slovénie. Les provinces n'ont pas de Constitution propre. Des lois du domaine de la compétence de l'Etat, décident le Roi et la représentation nationale, le Parlement commun. Le Roi a le droit des propositions de lois de même que celui de rejeter les lois-veto. Il publie et promulgue les lois. Ce droit de veto est limité à trois mois depuis le jour de vote (article 8). Quant à la représentation nationale, elle se compose du Sénat et de l'Assemblée Nationale-Skouptina (article 55). Les représentants d'une partie des intellectuels croates réunis dans le Club National se déclaraient en principe pour le système bicaméral. L'Assemblée Nationale élue par le suffrage universel, direct et secret, pour une durée de 4 ans. « Le Club National Croate est en principe pour le système bicaméral, mais il désire donner une correction au système bicaméral actuel, si bien qu'il assurera dans le système proposé par lui, la participation obligatoire aux institutions agricoles, économiques et culturels » (2).

Le Sénat comprend cent membres, dont :

a) 53 sont élus par les Assemblées régionales — Sabores — proportionnellement au nombre des habitants des provinces;

b) Les autres 47 sénateurs sont élus par les organisations et les institutions comme suit : 1° les cultes organisés : orthodoxe, catholique et musulman, chacun 2 représentants; protestants et hébreux, chacun un représentant; 2° les Universités de Belgrade, Zagreb, Lioubiana auront le droit d'élire chacune un sénateur; les hautes écoles mises au rang des Facultés participent à l'élection des sénateurs conjointement avec les Facultés dans leur région respective; 3° les chambres corpora-

(2) Pavitchitch : *Discours du 1^{er} mars 1921, note sténogr.*, p. 156.

tives agricoles ensemble deux sénateurs, les chambres corporatives de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, les syndicats ouvriers chacun un représentant dans chaque province, mais si dans certaines provinces toutes les représentations professionnelles se sont réunies dans un corps unique, une telle représentation professionnelle doit élire un nombre de sénateurs égal à celui des organisations dont elle se compose. Le mode d'élection de ses 47 sénateurs sera prescrit par une loi spéciale (article 60).

Pour être sénateur il suffit d'être électeur. Les sénateurs, élus par les « Sabores » de province, doivent remplir une condition de plus : avoir un diplôme de la Faculté ou d'une haute école mise au rang des Facultés (article 61).

Le projet a mis sur pied d'égalité les deux Chambres avec une certaine prédominance marquée pour la Chambre Basse en matière financière.

Le projet de loi, adopté par une Chambre, est transmis à l'autre Chambre; si cette Chambre saisie en second lieu l'adopte en bloc, sans modification, le projet sera considéré comme adopté définitivement par les deux Chambres et la représentation nationale.

Cependant, si une Chambre fait un amendement au projet (déjà adopté par l'autre Chambre) le projet amendé est renvoyé à la Chambre qui l'adoptait la première. La Chambre saisie en premier lieu prend le projet en délibération nouvelle et soumet ensuite la seconde solution à l'autre Chambre. Dans ce cas, la Chambre saisie en second lieu ne peut qu'adopter le projet en bloc ou le rejeter. Si elle l'adopte le projet est considéré comme adopté définitivement par les deux Chambres. Si elle le rejette on décide du projet de la façon suivante : la Skoupchtina prend le projet rejeté dans la session suivante et si elle l'adopte, la loi est considérée votée par la représentation nationale.

Pour faciliter l'accord entre la Skoupchtina et le Sénat, chacune des Chambres peut provoquer, par une

résolution, la convocation d'une séance commune des deux Chambres où le projet et les amendements au projet pourront être discutés.

Si le Sénat fait des amendements au projet de loi d'ordre financier adopté par l'Assemblée Nationale, la Chambre des députés prend en discussion les amendements du Sénat et en décide définitivement (article 68). Ce projet a rendu possible la participation des organisations professionnelles dans le travail législatif où leurs représentants pourraient par leur présence et connaissance des choses rendre les lois aptes à répondre aux besoins de ses organisations.

C'est le projet du Club National croate relatif à l'organisation du pouvoir législatif.

f) *Le projet du parti socialiste.*

Le projet socialiste avait concentré toute son attention sur la partie sociale et économique de la Constitution bien que la partie politique n'avait pas été abandonnée.

Le projet socialiste a adopté le Parlement politique, le Parlement des partis politiques (article 67) à la différence du parti paysan. « Le pouvoir législatif est exercé par le peuple au moyen du Parlement et du referendum (article 48). Le président de la République élu par le peuple tout entier, a le droit d'initiative et le veto.

La représentation nationale se compose d'une Chambre unique. Le pays entier forme une seule circonscription électorale. La Chambre est élue suivant les règles de la représentation proportionnelle. A côté de la représentation nationale, le peuple lui-même participe directement à l'exercice du pouvoir législatif au moyen de referendum et de l'initiative parlementaire. Le peuple a la mission de résoudre les conflits législatifs entre le Président de la République et le Parlement. On soumet au vote du peuple chaque loi qui ne serait pas adoptée au Parlement par la majorité qualifiée.

g) *Le projet du Club National musulman.*

Le Club National musulman dont l'action est limitée à la Bosnie et à l'Herzégovine, a fait un projet de Constitution. Le Club musulman n'attachait pas de grande importance à l'organisation du pouvoir législatif. Le nombre très restreint d'articles consacrés au pouvoir législatif et le désintéressement presque complet de ses membres dans la discussion de cette question devant le Comité constituant, nous le témoigne.

Le projet musulman contient l'article 48 qui confère le pouvoir législatif à une Chambre unique. Il institue donc le système unicaméral dans toute son ampleur.

h) *Projet du Club yougoslave.*

Le Club yougoslave, sous la direction de Korosec, a représenté une union parlementaire des cléricaux croates et slovènes. Le Club yougoslave s'intéressait à la différence du Club National croate, aux questions de l'organisation fédérative de l'Etat. Ce projet est intéressant d'un autre côté; il nous révèle en somme l'opinion des Slovènes sur les questions constitutionnelles.

Le Club yougoslave n'avait pas élaboré un projet personnel, mais il avait fait simplement une critique du projet établi par le Comité constituant qui éclaire bien la différence de vue. Cette critique est tellement abondante qu'on peut construire un projet de toute pièce.

Le projet du Club yougoslave établit le système bicaméral : la Représentation Nationale se compose de deux Chambres coordonnées dont l'une a le caractère politique et l'autre économique et sociale (article 42). Toutes deux ont un nombre égal de membres, 200; l'Assemblée politique est élue par un corps électoral composé de tous les citoyens des deux sexes (article 43), cependant l'élection de l'Assemblée économique et sociale est confiée aux groupes sociaux organisés, les classes sociales et charges sociales. Ils doit exister deux Parlements coordonnés, deux Chambres. L'une d'elle ne s'oc-

cupera que des questions politiques, l'autre que des questions sociales et économiques. En admettant le système bicaméral, le projet du Club yougoslave posait le principe que la Chambre Haute serait composée de représentants de diverses professions, et qu'elle devait défendre les intérêts sociaux et économiques. Les lois en matière économique et sociale exigent une délibération plus large et un débat plus profond, et c'est pour cela que le nouvel organisme, appelé (par la proposition du Club yougoslave) « la Chambre sociale et économique » excluera toute délibération engendrée par les divergences des partis politiques. Elle serait recrutée sur une base professionnelle et régionale; elle est composée de 200 députés, dont une moitié est élue par les professions, au scrutin direct, proportionnel et secret, et l'autre moitié par les représentants des Chambres professionnelles provinciales. (3)

Les attributions de cette nouvelle Chambre sont très compliquées et son rapport avec le corps politique n'est guère clair, et est même confus. On ne voit pas, dans la conception des cléricaux slovènes, un système bien net, ni un mécanisme suffisamment souple. En vertu de leur projet, les Chambres professionnelles provinciales gardent la plupart de leurs prérogatives que la Chambre sociale et économique ne pourrait pas s'attribuer. On ne voit pas sur quoi son rapport avec les Chambres professionnelles provinciales n'est pas déterminé. En cas de conflit entre « la Chambre sociale et économique » et le Parlement politique, une longue procédure des va-et-vient des peuples est prévue.

La moitié des membres de l'Assemblée économique et sociale est élue par le peuple suivant les classes sociales au moyen du suffrage direct et de la représentation proportionnelle; l'autre moitié des membres comprend les délégués des représentations professionnelles régio-

(3) Le projet des cléricaux croates prévoyait pour toutes les provinces des Chambres professionnelles particulières.

nales. Les rapports entre ces deux Assemblées sont ceux du système bicaméral. Le projet du Club yougoslave établit l'égalité complète des deux Chambres en matière législative. Il prévoit les conflits éventuels et la façon dont ils seront résolus. En cas de conflit, les deux Chambres sont convoquées en séance commune qui tranchera la question (article 49). Le Club yougoslave avait présenté une telle organisation du système bicaméral parce que le système bicaméral, tel qu'il est établi dans le projet du gouvernement, ne répond pas aux exigences du temps nouveau et ne correspond aux besoins de notre pays. En plus, le Club yougoslave assure au peuple directement l'exercice du pouvoir législatif au moyen du referendum et de l'initiative populaire.

i) Projet du Club républicain

La représentation nationale d'après le projet du Club républicain, se compose d'une seule Chambre élue par le peuple suivant les principes de la représentation proportionnelle. Les circonscriptions électorales doivent englober au moins un million d'habitants. Le projet républicain conférerait aux femmes le droit électoral actif et passif. La représentation nationale ne peut être dissoute que par la décision du corps électoral sur la proposition d'un certain nombre d'électeurs. Le Président de la République élu par la Grande Assemblée Nationale, a le droit d'initiative parlementaire et le droit de veto ; la loi que l'Assemblée a votée et que le Président de la République a rejetée est soumise au vote du peuple. De même que si l'Assemblée rejette un projet de loi émanant du Président de la République, le Président a le droit de le soumettre à la décision du peuple. Le Président est privé du droit de dissolution de l'Assemblée. Il nomme les ministres responsables devant le Parlement. « Malgré cette responsabilité ministérielle, le projet républicain ne préconise pas le régime parlementaire, car il institue, à côté de la responsabilité politi-

ques des ministres, la responsabilité politique du Président de la République.

Le referendum et l'initiative populaire assurent au peuple la participation à la législation. Le projet républicain a conféré au peuple le soin de résoudre les conflits législatifs entre le Président de la République et le Parlement — il a à dire le dernier mot de toute loi qui n'était pas adoptée au Parlement par une majorité qualifiée.

Le projet républicain consacrait donc le système unicaméral avec le referendum. Craignant des décisions rapides et irréfléchies de l'Assemblée, il a pris le soin d'établir une garantie contre ceci dans son article 70 : chaque loi pour être définitivement admise, doit être votée deux fois dans une même session parlementaire par l'Assemblée Nationale.

j) Le projet de Smolaka.

Le projet de Smolaka, bien que son auteur ne soit pas membre de l'Assemblée Constituante, doit attirer toute notre attention, car il exprime les idées des Croates de Primorja (4), qui, dans l'organisation de l'Etat et des pouvoirs de l'Etat, n'étaient pas complètement d'accord avec les Croates de *Banovine* (5).

La représentation nationale se divise, dans le projet de Smolaka, en deux Chambres : la Chambre des Députés et la Chambre des Représentants (article 57). La Chambre des Députés comprend 127 membres élus pour cinq ans par le suffrage universel direct. La Chambre des Représentants se compose de 100 représentants. Ils sont partagés de la façon suivante :

a) 24 représentants sont élus par les représentations régionales (le pays est divisé en 12 circonscriptions administratives appelées : *pokrâinés*). Chaque Sabor de

(4) La partie de la Yougoslavie vers la mer Adriatique.

(5) Partie centrale de la Croatie.

Pokrajine (Assemblée de chaque province) a droit à deux membres.

b) 48 représentants dans chaque province les classes sociales suivantes, élisent chacune un représentant :

1° Les organisations agricoles.

2° Les organisations professionnelles des ouvriers.

3° Les Chambres de commerce et d'industrie, les Chambres des métiers, les Chambres des mines.

4° L'ordre des intellectuels (les citoyens de deux sexes qui ont un diplôme de Faculté ou d'une des Grandes Ecoles mises au rang des Facultés).

c) Les 4 représentants sont élus par les représentations des communes de Belgrade, Zagreb, Lioubliana, Sarajevo.

d) Ces 76 représentants ensemble élisent, suivant les principes de la représentation proportionnelle, les 24 autres membres (article 93).

« La Chambre des députés est une représentation du peuple organisée dans les partis politiques. La Chambre des représentants représentent les intérêts géographiques et professionnels du peuple. »

On a donné à la Chambre des représentants le droit d'élire une partie de ses membres, pour donner la possibilité d'y introduire les hommes dont l'autorité est unanimement reconnus et qui sont éloignés des luttes politiques.

Quant à la condition des capacités, à côté des conditions générales, il faut avoir : a) un diplôme de Faculté ou d'une Grande Ecole, et b) être, pour son propre compte, sans que le diplôme soit nécessaire, le directeur d'une société, le dirigeant d'un syndicat, d'une corporation, ou assumer la direction depuis plus de dix ans d'une maison de commerce, de finance ou d'industrie, d'une société financière, agricole dont le montant du capital se monte au moins à 1 million de dinars (art. 95). Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour dix ans. La Chambre des Représentants qui est da-

vantage la voix de l'expérience de l'opinion publique du moment, n'a pas besoin d'un renouvellement fréquent.

Les conflits de deux Chambres se résolvent dans une séance commune : puisque les deux Chambres sont presque à nombre égal, la Chambre des Représentants n'a rien à craindre d'être dépassée.

Le projet de Smodlaka a pris une précaution de plus. Le Conseil d'Etat n'est pas seulement le tribunal administratif, mais exerce certaines fonctions législatives. Le droit obligatoire d'interprétation de la Constitution et des lois lui appartient.

k) Le projet du Club paysan.

Parmi les projets présentés au Comité constituant, nous trouvons le projet du Club agrarien qui eu raison de sa conception particulière sur l'organisation du pouvoir législatif, attire notre attention. Il a émis l'idée d'une institution inconnue jusque là. Il préconisait l'idée de l'établissement d'un Parlement économique. Le pouvoir législatif, selon ce projet, est conféré à une Assemblée unique. Donc, le système unicaméral y est consacré. De ce côté, il n'y a rien à dire. Mais il introduit une innovation dans la vie parlementaire de notre pays. Le trait caractéristique de ce projet consiste dans l'introduction du Parlement économique à base de représentation professionnelle. Le corps législatif sera élu par les organisations reconnues de professions organisées (art. 16).

Le Parlement politique, comme une institution impuissante et tombée, est rejeté et se voit remplacé par le nouveau Parlement économique qui est l'expression de tous les groupes sociaux et économiques reconnus par la loi. Ce projet prévoyait donc l'application complète de la théorie de la représentation proportionnelle. Le nombre des députés de chaque profession se détermine d'après le nombre de leurs membres ; dans le pays, comme le nôtre, où 85 % des habitants appar-

tient à la classe agricole, l'élément le plus représenté au Parlement est donc l'élément agricole. Chaque profession vote dans une même urne pour tout le pays. En second lieu, le député des organisations professionnelles ne représente pas le peuple tout entier, son mandat est impératif, et il peut bien être révoqué. « Il faut modifier, changer notre système politique actuel, il faut organiser la représentation sur de nouveaux principes. Il faut admettre une nouvelle institution qui pourrait, soit remplacer, soit simplement compléter le corps législatif actuel, exclusivement politique », disaient les protagonistes du Parlement économique. « Dans le Parlement économique, nous voyons l'image de notre société future, nous le considérons comme une transition vers l'avenir (1). Le Club paysan voulait donc donner une nouvelle base à l'organisation de notre société en la divisant en classes et groupes sociaux ou tout au moins souligner la différence d'intérêts de ces groupes. Mais il existait un danger : cette phase transitoire ne devrait pas se passer sans une lutte des classes et groupes. Aux objections des adversaires qui prétendaient que la représentation des intérêts et des groupes favoriserait et aiguiserait la lutte des classes, ils ont répondu : « La lutte des classes existe et puisqu'elle est inévitable, il ne nous reste qu'à chercher les formes sous lesquelles cette lutte serait utile et positive et non nuisible et stérile. Si l'on donnait à toutes les professions la faculté d'exprimer leurs intérêts professionnels, c'est par là même que disparaîtrait la lutte de classes. Par conséquent, dans la lutte de classes, nous ne voyons pas un monstre, mais au contraire, dans la lutte professionnelle, nous voyons un élément qui encourage le progrès de notre société. Nous ne demandons qu'à organiser cette lutte, car dans le groupe organisé, elle s'adoucit et devient utile. » (1)

Cette idée que le Parlement doit être organisé sur la

(6) Avramovitch : Comité Constituant, le 28 février 1923.

base des classes et groupes sociaux et qu'il doit représenter les intérêts de ses groupes sociaux, était déjà partiellement et sous une autre forme exprimée dans d'autres projets de Constitution, mais la proposition des agrariens lui avait donné son expression la plus complète. Il y a une certaine analogie entre les projets de Constitution de M. Smodlaka et Stoyan Protitch. Des sénateurs que prévoyait le projet de M. Smodlaka, 48 sont élus par les intellectuels et les groupes sociaux. Protitch prévoyait aussi une certaine représentation des groupes, car les Chambres corporatives élisent chacune 7 sénateurs. Le Club yougoslave, cléricaux slovènes et d'une part les cléricaux croates, préconisait, on le sait, dans son projet les deux Chambres dont l'une ne devait s'occuper que des questions sociales et économiques (7) et admettait que la Chambre Haute — la Chambre économique et sociale — se composât de représentants des diverses professions, et qu'elle défendit les intérêts sociaux et économiques. De même, les représentants d'une partie des intellectuels croates, réunis dans le Club National, se déclaraient partisans de la Chambre Haute qui réunira dans son sein, parmi les autres, les représentants de divers groupes. (8)

Aucune de ses propositions n'aboutira. En rejetant en principe l'idée de la représentation professionnelle, le Gouvernement n'a pu accepter aucune proposition qui aurait été en contradiction avec sa conception purement politique et parlementaire de l'organisation de l'Etat. (9)

*
**

Nous venons d'exposer sommairement les idées générales et les prescriptions principales des divers projets de la Chambre Haute en Yougoslavie. Comme on le voit,

(7) V. le projet du Club yougoslave.

(8) V. le projet du Club national.

(9) V. sur ce sujet : S. Moyitch : *Le Parlement économique*.

plusieurs efforts ont été faits pour arriver à la réalisation de cette institution dont on a tant parlé dans l'Assemblée Constituante et dans l'opinion publique. Ces efforts, ces discussions n'ont pas encore abouti aux résultats pratiques, car la Chambre Haute n'est pas adoptée par la Constitution de 1921.

Quant aux projets que nous venons de développer, la plupart se montrent favorables à l'institution du système bicaméral. Et si l'on s'appuyait sur leurs dispositions relatives à notre sujet, on pourrait conclure à l'admission définitive de la dualité des Chambres par le Comité constituant d'abord, et l'Assemblée Constituante, ensuite. Le projet du Gouvernement Pachitch, soutenu par la majorité composée des radicaux et des démocrates, préconisait la Chambre Haute. Le Gouvernement suffisait à lui seul à la faire passer dans la vie constitutionnelle de la Yougoslavie; la proposition de l'ancien Gouvernement Vésnitch l'adoptait également; le Club national représentant en quelque sorte les Croates, puisque le parti paysan croate — le parti de Raditch n'a point pris part à l'élaboration de la Constitution, — se déclarait être partisan de la seconde Chambre; le Club yougoslave — les cléricaux slovènes — prévoyait dans son projet l'institution de cette Chambre; Stoyan Protitch et M. Smodlaka l'admettaient également. Se prononçaient en adversaire de ce système : le Club du parti agrarien, le Club républicain et le Club socialiste. Si on considère le nombre des représentants des partis préconisant cette institution, nous voyons que les 4/5 du Comité constituant et de l'Assemblée Constituante se sont engagés à l'introduction de la Chambre Haute. Si on se place au point de vue national, on voit que les trois éléments qui composent l'Etat yougoslave, les Slovènes, Croates et la grande majorité des Serbes acceptaient cette institution. Les Clubs, qui n'avaient guère alors d'influence sur la vie politique de la Yougoslavie sont restés à part.

Parmi les projets qui acceptaient en principe l'établis-

sement d'une Chambre Haute, nous pouvons distinguer deux tendances quant à l'organisation et aux attributions de la seconde Chambre :

a) Une tendance économique, soutenue principalement par le Club yougoslave et le Club nationale. Ils voulaient organiser la Chambre Haute sur la structure de la société. La Chambre Haute élue par les groupements professionnels devait être l'expression de tous les groupes économiques et sociaux, reconnus par la loi. La Chambre Haute devait être l'image de la société en miniature.

b) Une tendance politique. Les représentants de ce système (le projet du gouvernement Pachitch, le projet du gouvernement Vesnitch) rejetaient purement et simplement l'idée de la représentation professionnelle et l'institution d'un nouveau système électoral. La Chambre Haute a un caractère politique. La conception du Gouvernement était une conception purement politique qu'il n'abandonnait point.

CHAPITRE V

LA CONSTITUANTE DE 1921 LA DUALITE DES CHAMBRES DEVANT LA CONSTITUANTE L'ADOPTION D'UNE CHAMBRE UNIQUE

SECTION I

La Constituante.

La Constituante de 1920 appelée à donner au peuple de Serbes, Croates et Slovènes une Constitution, était née dans les circonstances qui devenaient de plus en plus mauvaises et, par conséquent, elle ne pouvait être autre chose que la véritable expression de l'état d'esprit du peuple et des tendances morales qui se sont développées nécessairement dans notre peuple sous l'influence des désillusions et du mécontentement. Divisée en grand nombre de groupes politiques insuffisamment forts et en fractions avec les programmes les plus divers, elle montrait une désorientation complète. Quels programmes n'existaient-ils pas ! Les programmes centralistes fédératistes, confédératistes, monarchistes, républicains, cléricaux des classes — lesquels par l'adversité de leur tendance, inconciliabilité de leurs représentants, excluaient les uns les autres, à tel point qu'il était difficile à croire qu'il y avait une base quelconque pour un travail commun. La loi électorale encourageant les petits partis à se présenter, avait fait entrer à la Constituante plus de

quinze partis politiques. Ce morcellement des partis était un signe de difficulté. Les circonstances politiques d'après-guerre en Yougoslavie ne sont que le résultat de différents courants d'idée de tradition historique et de différenciations locales, qui n'ont pu disparaître par le fait d'un acte politique du 1^{er} décembre 1918. Les traditions historiques en ce sens, qu'il existait des partis aux tendances fédéralistes, les nouvelles idées en ce sens que la vague du communisme a fortement agité notre vie politique d'après-guerre.

En somme, parmi les différents courants d'idées, deux tendances principales sont à distinguer :

1° Une tendance centraliste représentée principalement par les partis, qui formaient la majorité au sein de la Constituante. C'était le parti radical et démocratique. Ils se sont mis d'accord sur les plus importants principes d'après lesquels le nouvel édifice de l'Etat devait être bâti. Ce principe consistait en ceci : donner à l'Etat une forme monarchique avec le régime parlementaire et avec le centralisme dans l'administration ; corriger ce principe par des larges autonomies régionales ;

2° Une tendance fédérale soutenue principalement par les partis croates et slovènes. Ces partis tendant à organiser l'Etat sur la base des larges autonomies des provinces, demandaient un fédéralisme et même une confédération. (Ce qui était le sens du programme du parti paysan croate immédiatement après la guerre).

L'idée d'organisation fédérale de l'Etat a subi un échec. L'idéologie du centralisme avec les autonomies administratives a triomphé.

Les événements d'après-guerre dans l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes ont fait surgir un grand nombre de problèmes à résoudre. Parmi ces problèmes, nous avons essayé de tracer le sort du problème qui fait l'objet de notre étude, le problème bicaméral. Nous allons voir la question portée suivant la pratique constitutionnelle, devant le Comité constituant de la Constituante.

SECTION II

Comité Constituant.

L'Assemblée Constituante à sa 9^e séance, le 31 janvier 1921, avait élu le Comité Constituant chargé d'élaborer un projet de Constitution et de faire un rapport sur ce projet à l'Assemblée. Le nombre des membres du Comité s'élevait à 42 et sa composition était la suivante : 11 radicaux, 11 démocrates, 3 membres du Club yougoslaves, musulmans (Spaho), 4 membres du Club national (Laginja), 2 socialistes, 7 communistes et 4 paysans. Le Comité Constituant tint ses séances du 1^{er} février au 5 avril. Le 1^{er} février, le Comité a été constitué et a élu Vesnitch président. Le Comité avait exclu de ses séances le public et les journalistes.

Conformément à l'article 25 du règlement intérieur de l'Assemblée Constituante le Comité Constituant avait à s'occuper tout d'abord du projet présenté par le Gouvernement, et si ce projet était rejeté en bloc, il pouvait en élaborer un nouveau d'après les autres projets qu'on lui aurait soumis. Dans sa séance du 4 février, il avait ouvert le débat en principe sur le projet du Gouvernement. La discussion avait duré jusqu'au 14 février, jour où on vote. Le vote fut favorable à ce projet. On passa ensuite à la discussion détaillée, article par article du projet.

Dans cette première phase, discussion en principe, la question concernant l'organisation du pouvoir législatif n'était pas passée sous silence, bien que la question qui préoccupait surtout les esprits, c'était l'organisation administrative du pays où la controverse très vive animait les deux camps opposés : centralisation ou décentralisation. C'était le cheval de bataille, semblait-il, à un moment donné de toute discussion. Le Comité vota en principe en bloc le projet du gouvernement, et il avait par là même adopté la dualité des Chambres qui y était impliquée. Ce ne sera qu'une illusion dont la disparition s'opè-

rera bien vite pour que la désillusion soit plus grande. Un beau rive, rien de plus. La réalité grossière viendra dissiper une illusion et anéantir dès sa naissance, l'étincelle d'espérance de ceux qui voyaient venir le moment de l'introduction de la division du pouvoir législatif.

La discussion détaillée avait attiré tout particulièrement l'attention des hommes politiques membres du Comité. La discussion était portée sur les deux courants qui s'étaient fait jour au sein du Comité, l'un préconisant le système de la dualité des Chambres, l'autre défendant avec acharnement celui d'une Chambre unique. La discussion était riche en discours des hommes politiques les plus éminents et influents, des plus nobles et honnêtes figures de la Constituante et de la vie politique du jeune Etat serbe, croate et slovène. Cette discussion, ces discours, tous les arguments dont ils abondaient, étaient de nature à faire adopter ou rejeter le système bicaméral dont nous nous chargerons de présenter les phases par lesquelles cette question a passé et d'exposer les extraits principaux des discours, de même que les arguments qu'on avait présenté en faveur et contre le système bicaméral.

Les partis politiques, semble-t-il, considéraient cette question comme une question secondaire. Ils avaient laissé parfaitement libres leurs membres respectifs d'en décider et d'en juger à leur point de vue individuel, bien qu'ils avaient sur ce sujet une vue déterminée. La discipline des partis ne se faisait pas sentir sur ce point. La multitude et la diversité des partis politiques représentés au Comité, l'indécision des partis politiques dans cette question, de même que le désaccord des membres d'un même parti, feront que pour longtemps l'issue du débat sera incertaine. Nous allons voir que la science et l'expérience, la pratique des autres, ici encore, n'ont pas pu faire triompher de l'opinion d'après laquelle une Chambre unique est plus démocratique et correspond mieux à la structure sociale du peuple serbe, croate et slovène.

Nous allons grouper les discours des membres d'un même parti politique en commençant par ceux qui sont favorables au système bicaméral.

Le délégué du Gouvernement, Marko Trifkovitch, ministre de la Constituante, avait pris le premier la parole pour expliquer le motif et les tendances du Gouvernement à l'égard de la dualité des Chambres : « Notre projet de Constitution organise deux Chambres, nous l'avons fait avec le vif désir de satisfaire le mieux possible les besoins de notre nouvel Etat et de mieux assurer le développement démocratique de notre peuple. » (1) « Le Gouvernement présentant ce projet de Constitution avait divisé le pouvoir législatif en deux Chambres ; il désirait par là introduire dans la représentation nationale tout ce qu'il y avait de mieux à son avis et ce qui servirait utilement les intérêts de l'Etat et ceux de l'unité nationale. Le Gouvernement a l'intention d'organiser, d'établir le vrai régime représentatif, parlementaire est sans aucun doute le meilleur régime de règne. Il est assez compliqué, mais c'est ce qui confirme sa valeur. Le régime parlementaire n'est pas notre œuvre à nous, de notre esprit, c'est l'œuvre des nations de l'ouest de l'Europe. Acceptant le régime parlementaire, nous devons l'adopter tel qu'il est fondé et appliqué dans d'autres pays qui sont incontestablement en haut degré de culture et de démocratie politique et lesquels sont sans aucun doute démocratiques. Il ne faudrait pas, adoptant le régime parlementaire, l'abréger et le restreindre, risquer de le détruire dans la bonne intention de le perfectionner.

« Il s'est introduit chez nous l'opinion, venue de je ne sais d'où, que la division du pouvoir législatif en deux Chambres est quelque chose d'incompréhensible et l'adoption d'une Chambre unique quelque chose de démocratique. Cependant, toutes les nations civilisées ont deux Chambres législatives. Les pays sont rares qui ne

(1) Discours du 1^{er} février 1921. *Arch. parl.*, I, I, p. 49.

les ont pas. Ce sont les pays Balkaniques. Alors cette démocratie semblera bizarre. Trifkovitch mentionnerait accessoirement et très brièvement les différents arguments en faveur du Sénat. « Le Sénat est une barrière contre les décisions hâtives et irréfléchies de l'Assemblée Nationale. Le Sénat est une garantie pour la bonne confection des lois et j'ai souligné que le Sénat vraiment rend impossible les conflits qui peuvent apparaître entre la Couronne et l'Assemblée Nationale. C'étaient des raisons qui m'ont conduit, concluait M. Trifkovitch, à être partisan du système bicaméral. »

Le second orateur partisan de la Chambre Haute fut Milenko Venitch, Président du Comité Constituant, ancien Président du Conseil, ancien Professeur du Droit public à la Faculté de Droit de Belgrade. Vesnitch était une des plus nobles et honnêtes figures de l'Assemblée Constituante et dans la vie politique du Royaume-Uni. On croyait communément que sa renommée de savant, sa réputation d'homme politique et son talent d'orateur avaient une influence sur le Comité ou du moins sur le groupe radical du Comité, dont il était leader, et saura arracher le vote favorable du Comité. Pourtant il n'en fût rien. Son discours était un des plus beaux, des plus intéressants prononcés à cet effet; il restera à jamais célèbre par son argumentation théorique et pratique dans l'histoire du système bicaméral de notre pays.

Il avait essayé de combattre les deux principaux arguments, deux sources de résistance. Le premier consistait à ceci : Le Sénat, la Chambre Haute a été toujours considérée comme une Chambre des seigneurs, aristocratique. Nous ne pouvons pas, disait-il admettre une telle Chambre et non plus la défendre devant le peuple. Le second argument, le système bicaméral aggrave, c'est-à-dire ralentit le travail législatif lui-même qui est la principale fonction de la représentation nationale.

« Je tiens pour mon devoir sacré de vous dire, d'après ma conviction la plus profonde, mon opinion modeste sur cette question : « Le système de la division et de la

représentation nationale en deux corps se trouve appliqué dans toutes les Républiques Américaines, aux Etats-Unis d'Amérique pris dans leur ensemble — de même qu'à chacune des Républiques du Nord et du Sud d'Amérique — sans remarquer que ce système est en application au berceau de la vie parlementaire en Angleterre où les premières libertés politiques et constitutionnelles ont pris naissance. J'invoque ce fait, que ce système est mis en application dans tous les Etats Européens, Monarchies ou Républiques, et non seulement dans les Etats anciens existants d'avant-guerre, mais aussi à ceux nouvellement créés : la Tchécoslovaquie et la Pologne. Je souligne encore ceci, qu'en Allemagne les socialistes ont proposé la création de la Chambre Haute, et puisque, Messieurs, c'est un fait incontestable qui parle, me semble-t-il, si éloquemment, si expressivement au profit d'une telle institution : la division du pouvoir législatif en deux Chambres, qu'il serait superflu d'en invoquer les arguments des partisans de ce système.

« Il va de soi que chaque institution, de même que le système bicaméral, devra marcher de pair avec l'esprit du temps. La longue histoire du système bicaméral témoigne de sa sagesse. La Chambre aristocratique c'était comme la Chambre des Lords en Angleterre et la Chambre des Communes, c'était comme la Chambre Basse en Angleterre. En Angleterre, on est arrivé successivement avec l'esprit du temps, tendant au développement de la démocratie, à cette idée fondamentale qu'une Chambre à l'époque actuelle doit être l'expression des courants politiques à un moment donné ; elle doit être le thermomètre de la pulsation du cœur, de l'âme nationale, et la seconde Chambre doit pouvoir régulariser cette montre et doit être, dans la mesure du possible, le porte-voix durable des idées, des tendances, et des intérêts du peuple, de l'Etat respectif.

« J'attire votre attention, Messieurs, tout particulièrement sur ce fait, nullement négligeable, qu'en France, pays essentiellement démocratique, qui a conservé son

régime actuel et sous le règne duquel elle s'est développée plus normalement que jamais pendant plus de la moitié d'un siècle; qu'en France, le Sénat était celui qui a fait le plus pour la conservation de la République et pour le développement moral et utile des affaires publiques. »

Ensuite, Vesnitch s'est lancé à exprimer les raisons qui l'ont profondément convaincu de la nécessité et de l'utilité de la Chambre Haute de notre pays. « Ma conviction est que l'institution de la Chambre Haute aurait rendu la foi dans le régime représentatif dont le respect était, pendant ces dernières années, assez affaibli. » (2)

« Le système bicaméral créerait à notre peuple, ajoute-t-il, la possibilité d'envoyer dans une des deux Chambres les hommes politiques plus jeunes, énergiques, pleins d'élan et d'ardeur qui seraient le porte-parole de la vie politique et sociale, et dans l'autre, des hommes sérieux, compétents, prudents qui auraient à régulariser autant que possible cet élan, cette exubérance, cette force et de ces deux travaux parallèles, suivant ma conviction profonde serait née l'harmonie désirée et si utile à notre pays ».

C'est l'argument contre le danger que court perpétuellement « une Assemblée unique d'être entraînée par l'éloquence, séduite par des sophismes, égarée par des intrigues, enflammée par des passions qu'on lui fait partager, emportée par des mouvements soudains qu'on lui inspire par une espèce de cri public même dont on l'investi et contre lequel elle n'ose pas résister » (3).

« Dans une organisation pareille du pouvoir législatif, lorsque tous les partis politiques de gauche extrême à droite extrême et tous les intérêts sociaux y sont représentés, la représentation nationale pourra répondre pleinement à sa tâche grande et difficile, si dans son sein

(2) Comité Const., discours du 7 février 1921, *Arch. parl.*, t. II, p. 155.

(3) Lally Tolendal, Discours, *Archives parl.*, 1^{re} série, t. VIII, p. 516.

sont représentés tous les courants, les vents, toutes les tendances qui se font sentir dans notre peuple » (4).

Un des rares partisans du système bicaméral parmi les membres du Comité était Voyislav Marinkovitch, leader du parti démocrate, futur ministre des Affaires Etrangères. Son discours restera longtemps gravé dans les pages de l'histoire de ce problème de chez nous. L'orateur de talent, a su mettre en évidence les arguments au profit du système bicaméral et la nécessité de la division de la dualité du pouvoir législatif dans le régime parlementaire qu'il préconisait. Il avait partagé les raisons en faveur du système bicaméral en deux parties : les raisons de principe et les raisons politiques.

Voici le langage du discours de Marinkovitch :

1° *Les raisons de principe* : « Le Parlement a réellement et juridiquement un pouvoir politique énorme. Prenant en considération ce fait, que le Gouvernement parlementaire doit être le règne des partis politiques alors une des garanties contre l'exclusivité de ce règne des partis politiques, contre la toute puissance du Parlement et de sa majorité, pour que ce pouvoir de la majorité au sein du Parlement ne se transformât en tyrannie, c'est la dualité des Chambres, un des garanties excellemment trouvées. Pour les mêmes raisons deux Rois ont existés à Sparte, deux Consuls à Rome, deux Sufets à Carthages. La division du pouvoir est un des moyens les plus propice qui tendent à limiter la toute puissance du Parlement » (5).

Contrairement à l'opinion généralement répandue en Yougoslavie, M. Marinkovitch affirmait que la dualité du Parlement était le moyen le plus propice d'assurer le règne de la démocratie. Tous les adversaires de la Chambre Haute en Yougoslavie, ayant en vue son origine aristocratique, avaient vu dans l'institution du

(4) Discours du 7 mars.

(5) Discours du 1^{er} mars 1921, *Arch. parl.*, t. II, p. 150.

système bicaméral une attaque contre la démocratie d'un peuple où le sentiment démocratique est profondément inné. « Si la démocratie doit être le règne d'un peuple elle ne peut pas être assurée par une Assemblée élue à un temps déterminé avec le mandat irrévocable et sans le mandat impératif. Pour que le peuple arrive à exprimer sa volonté dans les grands Etats, comme le sont actuellement les Etats modernes où le règne direct du peuple tout entier, le pouvoir direct est impossible, il faut avoir une garantie que l'avocat du peuple, celui qui parle en son nom, ne parlera que de ce qui correspond à la volonté du peuple. Si le Parlement avait à décider d'une seule question, alors, naturellement, l'élection du peuple serait suffisante pour assurer que le Parlement décidera de la façon qui correspondra à la volonté du peuple. Mais la vie politique de la vie de l'Etat est complexe, et il y a une foule de questions pour lesquelles les électeurs élisent. Pendant les élections de l'Assemblée une question joue un rôle décisif et sert de base à l'action sur laquelle le peuple doit se prononcer. Pourtant ceux qu'il élit ne décident pas seulement de cette question, mais aussi de toutes les autres questions... le mandat révocable, serait une garantie. Seulement il serait impossible à réaliser dans le système actuel d'élection. Messieurs, il existe vraiment une tendance du Parlement à se transformer en une oligarchie et à considérer le pouvoir qu'il a reçu comme un pouvoir délégué, à oublier qu'il n'est qu'avocat du peuple, à penser qu'il est propriétaire de son pouvoir et à l'employer comme s'il l'avait de son propre droit. Cette tendance existe incontestablement. Le fonctionnement régulier du régime parlementaire sans la dissolution de l'Assemblée et sans la consultation périodique de la volonté du peuple est absolument impossible. Le monarque, dit-on, peut dissoudre l'Assemblée et faire appel au peuple. Là existe un autre danger. Le monarque est chef du pouvoir. S'il commence à en profiter, apparaît immédiatement un autre danger, c'est que le chef du pouvoir exécutif ne s'approprie un

tel pouvoir et que le Parlement cesse d'être une garantie pour le peuple. Pour cela, dans tous les pays parlementaires, une tendance apparaît contre l'immixtion fréquente du chef du pouvoir exécutif dans ces questions, et vous voyez, que le chef du pouvoir exécutif non couvert par l'Assemblée Nationale évite de plus en plus de s'exposer à ce duel avec la majorité éventuelle de l'Assemblée. Il dissout les Assemblées sur la proposition de celui qui a la majorité dans ces Assemblées et ne se décide pas à s'opposer à une majorité existante. Puisque le monarque, chef de l'Etat a pour mission de défendre les intérêts permanents dont j'avais parlé, alors il ne se basera que sur leurs autorisations et il n'y aura plus personne à s'imposer aux tendances oligarchiques de l'Assemblée ».

Monsieur Marinkovitch avait utilisé son dernier argument de principe à combattre l'idée que le Sénat est une entrave au progrès, idée qui a été tant de fois mise en évidence en Yougoslavie, et qui était un argument fort aux mains des adversaires de la Chambre Haute. « Je dois commencer par reconnaître, souligne-t-il, que le Sénat est un facteur conservateur dans l'organisation du Parlement, mais cela ne signifie pas qu'il serait un facteur qui aggraverait et entraverait les progrès réels. Il ne pourrait s'opposer à une mesure nouvelle de progrès que lorsqu'il pourrait trouver dans l'Etat une force conservatrice, qui l'aiderait en ce sens. Au moment où cette force disparaît, il est impuissant à empêcher davantage les actes de l'Assemblée Nationale. Et, Messieurs, j'y vois justement l'action bienfaisante de la seconde Chambre politique. Si nous voulons une évolution, de même que nous n'osons désirer le conservatisme exagéré qui est la source de toutes les révolutions, de même nous n'osons désirer une marche effrénée en avant, car c'est toujours la source de toutes les réactions. Nous devons avoir un cors qui marchera lentement mais constamment vers le progrès ». Monsieur Marinkovitch avait plaidé au nom de la prudence pour une institution qui

devait servir de frein pour une Assemblée unique facilement entraînée par l'éloquence et emportée par des mouvements soudains auxquels elle n'ose pas résister.

Marinkovitch a mis en lumière les raisons du second groupe de son argumentation, à savoir celles tenant à la pratique. Un des arguments de cet ordre d'idée est que la révision s'opère beaucoup plus difficilement avec le système unicaméral qu'avec le système bicaméral. « J'attire l'attention de ces Messieurs sur ce fait que dans l'évolution de l'Etat actuel, dans ses rapports prenant en considération leur état dans lequel nous nous trouvons, nous devons relativement vite évoluer et reviser notre Constitution. En conséquence, il faut retenir les dispositions qui faciliteront sa révision et éviter que ce travail soit confié à un corps politique lourd, comme c'est la Constituante ».

M. Marinkovitch n'avait fait que mentionner la nécessité de la révision de notre Constitution dans un avenir prochain, sans pourtant nous expliquer la façon dont le système bicaméral la facilitera.

« Par la création de deux corps politiques, ce qui est une énorme importance pour ce moment, on aurait rendu possible la consolidation et aurait tiré tout le profit possible de toute la force politique.

« Nous nous trouvons dans une époque de transition. Le nouvel Etat formera les nouveaux hommes. Nous sommes nés dans les Etats différents, nous ne pouvons fonder l'Etat qu'il faudrait à notre peuple. Nous ne pouvons pas attendre que cette génération disparaisse, elle se défendra, c'est dans l'essence de tout organisme, et s'efforcera de maintenir à tout prix sa place. Le Sénat sera une institution qui accueillera cette génération expérimentée, si nécessaire et utile à la vie politique d'un jeune Etat.

« Il ne faut pas oublier que ces gens là, s'ils ont un défaut d'être né et éduqué dans les circonstances difficiles, ils ont une grande expérience politique et administrative qu'il ne faut pas dédaigner et qui serait bien

utile à cette nouvelle génération qui devra remplacer celle qui fonda l'Etat. Eloigner ces gens là de la vie politique serait un gaspillage de capacités et ce serait commettre une faute envers notre pays et notre peuple.

« Je crains, que la seconde Chambre politique périsse parce que les courants différents des partis politiques, les hommes politiques avaient pris une attitude qui rendait impossible pour le moment l'adoption de ce système. Mais, Messieurs, une fois ce travail terminé, nous serons obligés de revenir sur cette question et nous comprendrons que l'avenir du régime parlementaire n'est pas dans sa simplification, mais dans sa complication, dans sa différenciation, dans la création de ses organes, si bien qu'il pourra répondre parfaitement à tous les besoins et nous aurons certainement le système bicaméral. Nous qui sommes pour le système social actuel, c'est-à-dire pour son évolution, nous devons penser à cette nécessité et nous efforcer à perfectionner le régime parlementaire que nous préconisons ».

Sauf ces trois orateurs, une déclaration favorable au système bicaméral fut faite au Comité par le Dr Ivan Pavitchitch, au nom du Club national croate. « Le Club national croate dans son projet était en principe pour la dualité des Chambres, mais ils désiraient vivement corriger le système actuel de manière à assurer aux institutions économiques une participation obligatoire. Le Club national était de cet avis que la représentation nationale se compose de l'Assemblée Nationale et du Sénat (6) ». Il avait ensuite exposé le projet d'organisation du pouvoir législatif présenté par le Club national, que nous avons ci-dessus exposé (7). « Notre projet crée la possibilité pour les institutions économiques et professionnelles de donner leur avis et par là, les lois apportées sauront mieux répondre aux besoins de certaines organisations ».

(6) Comité Constituant, séance du 1^{er} mars.

(7) Voir page

Ainsi fut terminée la liste des orateurs, partisans du système bicaméral. Tous les autres membres du Comité, sauf ceux appartenant au parti serbe et quelques membres isolés du Club national qui préconisaient l'idée de la création d'un Parlement professionnel, que nous allons exposer plus tard, défendaient avec acharnement le système unicaméral et réussirent à faire passer la Chambre unique dans la constitution de Vidovdan.

M. Voya Velkovitch, démocrate, ancien libéral (8), commençait par déclarer être partisan convaincu de la Chambre unique. Ancien ministre du parti libéral, de par sa tradition était resté, tel qu'il était dans sa jeunesse, inconciliable adversaire de la seconde Chambre. Il ne se proposait pas d'exposer les arguments en faveur d'une Chambre unique et d'en tirer la conclusion favorable à son utilité et nécessité dans la Yougoslavie. Il s'efforçait dans son discours à combattre les arguments en faveur du système bicaméral et d'en conclure de son inutilité pour notre pays.

« La Chambre Haute doit être, nous l'a-t-on dit, l'institution qui défendra les autres institutions démocratiques. Je considère que le Sénat, soit-il organisé le plus démocratiquement possible ne sera jamais et ne pourra jamais être la représentation nationale organisée. Et, en conséquence, s'il faut protéger les institutions démocratiques, la tâche en incombera à l'Assemblée Nationale et nullement au Sénat. Réfléchissez-y. Prenez ceci en considération : Le Sénat élu pour une période de temps beaucoup plus long que l'Assemblée Nationale et le Sénat, suivant la règle, ne peut être dissout tout entier. Alors, Messieurs, vous avez d'une part, le Sénat qui, du fait de son élection, ne peut prétendre répondre à la disposition du peuple aussi bien qu'une Assemblée élue pour une période plus courte et susceptible d'être, à chaque instant, dissoute. Le Sénat, est en vigueur six, sept, huit

(8) On sait que le parti démocrate actuel s'est formé après la guerre des trois partis qui existaient en Serbie d'avant guerre : le parti libéral, progressistes et radicaux indépendants.

neuf années, et il peut de toute façon s'éloigner beaucoup plus du peuple que l'Assemblée Nationale élue pour quatre ans, car les dispositions du peuple peuvent changer dans cette longue période, et les dispositions représentées au Sénat peuvent ne plus être conformes à celles du peuple » (9).

« Le Sénat existe, nous a-t-on dit, dans tous les Etats libres et civilisés. Ce fait prouve que cette institution a une vérité. Mais le fait incontestable est aussi que dans certains de ces Etats la Chambre Haute est créée par un long développement historique et que dans d'autres, Chambre Haute y est introduite par l'esprit d'imitation et nullement comme une nécessité politique ».

« En Angleterre, la Chambre Basse est devenue actuellement un facteur prépondérant. C'est elle qui décide de la politique du pays. La Chambre Basse, donc a au cours des temps, surpassé la Chambre Haute dans une telle mesure, qu'aujourd'hui la Chambre Haute pourrait complètement disparaître sans que le vide soit aperçu dans la vie politique. »

« En France il y a aussi un Sénat. Le Sénat français a plus de droits et prérogatives que la Chambre des Lords en Angleterre, mais dans la France, elle-même, tout le monde sait et sent que le rôle politique du Sénat est inférieur à celui de la Chambre des députés. Il y a même des partis politiques qui contestent au Sénat le droit de renverser le Gouvernement. Ils considèrent qu'un Gouvernement ne doit pas et n'a pas pour devoir de démissionner après un vote hostile au Sénat. Il ne doit le faire que lorsqu'il se trouve en minorité devant la Chambre des députés. Ce point de vue devient de plus en plus général, si bien qu'en France, on peut prévoir le moment où le rôle politique du Sénat sera tellement insignifiant, qu'il pourra disparaître sans aucun dommage pour la vie politique. Puisque, Messieurs, ces institutions des Chambres Hautes, constamment et conti-

(9) Discours du 12 février 1921.

nuellement perdent de leur prestige politique et puisqu'elles feront, dans un avenir très prochain, une disparition complète, alors je demande à quoi bon introduire une institution condamnée à périr dans d'autres pays et qui certainement périra définitivement ».

M. Iliya Choumenkovitch fut au nombre de ceux, qui attaquèrent énergiquement le système bicaméral et firent passer dans la Constitution le 1921 le système monocaméral. Monsieur Choumenkovitch est un membre des plus autoritaires du parti démocrate, futur ministre des Affaires Etrangères, son discours, ses arguments pesèrent lourdement, sinon sur le Comité tout entier, du moins sur la partie démocrate du Comité, d'autant plus que le parti démocratique n'avait fait aucun projet de Constitution et par conséquent ne s'est pas prononcé sur cette question. Il passa en revue les arguments favorables au système bicaméral et essaya de les combattre prenant en considération la structure sociale de notre société. Les deux raisons, d'après lui, ont déterminé les partisans de la dualité du Parlement, chez nous à l'adopter : « L'institution du système bicaméral est tellement générale que toutes les Constitutions du monde civilisé la comportent. C'était un des arguments le plus fort en faveur de ce système. Je crois, qu'il n'est pas suffisant pour qu'une institution soit générale, pour qu'on en tire la conclusion favorable à son utilité générale » (10). « Les trois causes, à son avis, sont à l'origine de la Chambre Haute : 1° causes historiques ; 2° les Etats fédéraux ; 3° des raisons rationnelles. Ces causes rationnelles consistent en ceci : « On constatait que le Parlement élu tout entier du peuple à une tendance à usurper tout le pouvoir », donc on constatait une tendance dangereuse du Parlement à la tyrannie. On est d'avis que cette tyrannie pouvait s'éviter uniquement par l'affaiblissement du Parlement ». Or, cet affaiblissement s'atteint à la division du Parlement en deux corps.

(10) C. C., discours du 15 février.

La seconde raison est celle-ci : « On constatait que le Parlement sous l'influence de la démagogie des partis politiques, a tendance à voter des lois irréfléchies. C'est une qualité spéciale de la Chambre Basse. Ayant ceci en vue, la Chambre Haute doit être une sorte de frein au travail législatif de la Chambre Basse. »

« Les deux raisons existent-elles dans notre pays ? Je crois, que non. Grâce au Parlement provisoire qui était en fonction à la veille de la Constituante, notre Parlement n'est pas devenu tout puissant et il me semble, qu'il ne gagnera pas avant longtemps l'autorité qu'il avait perdue. Cependant, le Parlement est un des rares facteurs de l'union nationale. Sauf la couronne, je ne vois aucune autre institution qui serait générale pour l'Etat yougoslave. Au moment où l'union de notre pays est attaquée violemment de tous les côtés, il faut que ce facteur nécessaire à la défense de notre unité, soit très fort. La division du Parlement en deux l'affaiblira. »

Retenons cette raison « nationale » invoquée en faveur du système unicaméral. Elle sera une des plus décisives qui trancheront cette question.

« Je suis non seulement comme nationaliste, mais aussi comme démocrate contre la Chambre Haute. Nous avons besoin d'un pouvoir exécutif trop fort. On veut que nous ayons aussi un contrôle fort du Parlement. On ne l'atteindra que par un Parlement puissant, unique, et nullement au moyen de la dualité des Chambres.

« Quant au second argument, à savoir : la Chambre Haute doit servir de frein au travail législatif, j'ai à vous dire ceci : notre pratique parlementaire nous confirme la lenteur de notre Parlement. Créer encore un frein, ralentir encore plus ce travail déjà lent, c'est absurde. »

Entendons la voix d'un député paysan, appartenant au parti démocrate, de Monsieur Pavle Angelitch : « J'imagine qu'un tel Sénat, comme il est prévu, représente ni plus ni moins qu'une caste de seigneurs » (11).

(11) C. C., discours du 15 février.

Il a considéré l'institution du Sénat sans raison d'être chez nous et comme une entrave au progrès des idées démocratiques.

Enfin le dernier des orateurs parmi le groupe démocratique du Comité fut Pera Markovitch, qui fit une déclaration au nom de son parti. Il s'efforçait de combattre l'institution de la Chambre Haute chez nous en se plaçant au point de vue de l'histoire constitutionnelle. Il ne nous révéla rien de nouveau et ne nous dit rien de convaincant. La déclaration qu'il lut fut ainsi conçue :

« Respectant le droit de décision personnelle de chaque membre, la grande majorité du club démocratique est en principe pour que la représentation nationale soit organisée dans une Chambre unique » (12).

Ainsi le parti démocratique, qui soutenait le Gouvernement, se prononça officiellement pour la Chambre unique, ce qui eût de grandes conséquences pour la résolution définitive de ce problème, étant donné, que les démocrates possédaient onze sièges au Comité.

Le groupe du parti radical dans le Comité constituant n'a donné qu'un seul orateur, qui se soit prononcé au détriment de la Chambre Haute, J. Miladinavitch. Il s'opposait à la création du Sénat pour deux raisons : « Le Sénat, actuellement au berceau n'est qu'une forme » ; une seconde raison est de nature financière : « Le Sénat aurait grévé nos finances nationales d'une lourde dépense inutile ». Ensuite : « Le Sénat serait un privilège pour certaines familles qui auraient un droit en quelque sorte aristocratique. Je sais d'ailleurs que notre Constitution est contraire à l'établissement des classes privilégiées, et des classes privilégiées n'existent et ne sont pas reconnues par notre loi. »

Le parti radical n'avait pas fait de déclaration sur ce sujet. Les membres les plus éminents, les plus influents soutenaient le projet du Gouvernement qui instituait le système bicaméral. Il semblait que le groupe tout entier soutiendrait le projet de leur idole « Pachitch ».

(12) C. C., discours du 1^{er} mars.

Jovan Djonovitch s'intéressa tout particulièrement de l'organisation du pouvoir législatif, et au nom du parti républicain, avait fait de longs discours, préconisant une Chambre unique. Ces discours avaient laissé une bonne impression sur le Comité, et furent de ceux qui firent pencher la balance au détriment du système bicaméral.

« La monarchie est une barrière, une entrave au progrès social disait-il, et toute institution conservatrice tendant au même but est superflue et inutile. La Chambre Haute est une institution de ce genre. Elle n'aboutira pas à améliorer la qualité de l'œuvre législative, mais produira un effet contraire; retard énorme dans l'adoption des lois et des conflits perpétuels des deux Chambres. Le Sénat ne peut pas, à son avis, ni théoriquement se défendre. Le pouvoir législatif et le peuple doivent être dans un lien très étroit. L'institution de la Chambre Haute éloigne le peuple du pouvoir législatif, car elle crée une distance plus grande » (13). C'était les raisons qui ont déterminé M. Djonovitch à adopter le système bicaméral.

Dans son second discours, il a considéré la Chambre Haute à un autre point de vue. Il a envisagé la Chambre Haute à l'égard de la nature de notre société. « Les institutions qui ont donné d'excellents résultats chez un peuple, peuvent donner des résultats déplorables chez un autre. Bonne pour un autre peuple, une institution peut être très mauvaise pour le peuple yougoslave. Sa généralité ne doit pas être la raison suffisante pour que nous l'admettions. Nous sommes nés, éduqués et nous nous sommes développés dans une situation particulière. Une domination étrangère de plusieurs siècles, la lutte pour la liberté nous ont rendu différents des autres peuples. Chaque institution que nous voulons transmettre chez nous, doit être mesurée par notre critérium, considérée par rapport à nous mêmes et si nous la trouvons conforme et si elle peut nous rendre service en satisfaisant nos besoins, nous devons l'admettre. »

(13) V. son discours du 9 février.

« La Chambre Haute a sa raison d'être là où la vie sociale l'avait créée, où elle avait à protéger certains intérêts particuliers. La Chambre Haute d'Angleterre était la Chambre aristocratique qui devait protéger les intérêts de la caste. Aujourd'hui, la Chambre Haute en Angleterre et en France est la représentante de la haute bourgeoisie. Elle y doit protéger certains intérêts et a peut être sa raison d'être. Elle est un frein à la démocratie politique et économique, elle est la gardienne des traditions. Mais si la Chambre Haute a rempli dans ces Etats, dans l'histoire un rôle des plus importants, si elle était jadis nécessaire, aujourd'hui, la vie, non seulement la corrige, mais la rend inutile. Cette institution est à l'agonie là où elle est apparue. Le Sénat français est souffrant.

« Je dis ceci pour vous faire voir que cette institution meurt dans le pays où elle a pris naissance. A quoi bon importer une institution qui meurt dans son berceau. Elle nous rendra ridicule et sera un luxe inexplicable pour nous. »

« Notre pays est essentiellement démocratique. Les grandes différences parmi nous n'existent pas. Plus de quatre-vingts pour cent d'habitants de notre pays sont des petits propriétaires. Et créer une institution qui a à défendre les intérêts spéciaux chez nous, Monsieur, c'est une bêtise. Il n'y a pas de grande différence politique et économique parmi nos nationaux. Nous manquons d'une aristocratie, en conséquence, l'institution en vue de protéger leurs intérêts est sans aucun fondement. Au contraire, il est à désirer que le sentiment démocratique et le penchant démocratique dans le peuple se développe le plus tôt possible, car se serait dans l'intérêt du peuple et de son Etat. Ayant en vue notre situation spéciale, il n'y a aucune raison en faveur de l'institution de la Chambre Haute qui servirait de barrière conservatrice, ayant pour but de ralentir le développement trop accéléré et les tendances vers le démocratisme. »

« Nous n'avons, à mon avis, jamais souffert du

démocratisme excessif, des innovations. Notre maladie permanente, c'est le conservatisme qui a presque une signification attavique et il serait désirable de s'en débarrasser le plus vite possible. Le peuple peut, je le reconnais, pêcher, mais il est bien mieux qu'il pêche, car ces fautes ne sont pas fatales et se supportent plus facilement que les fautes commises par ceux qui s'imposent pour ses tuteurs. »

« Si vous n'êtes pas disposés à suivre le penchant démocratique du peuple, ne cumulez pas les obstacles à son progrès. La Chambre des hommes politiques usés qui exerceraient la tutelle sur le peuple et provoqueraient le conflit avec le second facteur législatif, c'est ce qu'il nous faut éviter à tout prix. »

« Je trouve, chez nous et dans la marche de l'humanité actuelle un argument certain, qui nous aidera à rejeter la Chambre Haute. Le monde démocratique se démocratise de plus en plus ; il tend à participer directement à la direction du pays et à l'adoption de lois. Pourquoi ferions-nous une exception ? Rejetons cette institution pour laquelle nous manquons de tradition, qui nous est inutile et qui peut nous causer des dommages. Laissons le pouvoir législatif au peuple, qu'il l'exerce, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un corps législatif unique » (14).

Le Club yougoslave musulman, déclara par l'intermédiaire de son chef Spaho, s'opposer à l'établissement d'une Chambre Haute, sans avoir expliqué les raisons qui l'avait décidé à adopter cette solution (15).

Leader du parti socialiste, Divatz, attaqua violemment le projet du Gouvernement concernant l'organisation du pouvoir législatif. Il considérait le Sénat comme une vieille institution qui perd du terrain dans les pays où il a existé pendant des siècles et exercé certaines fonctions sociales. Créer une pareille institution chez nous serait

(14) C. C., discours du 1^{er} mars.

(15) C. C., discours du 9 février.

inutile et préjudiciable. Il combattait énergiquement les arguments présentés au Comité par divers partisans du système bicaméral. Il les énumérait et les trouvait mal fondés. « Les arguments invoqués au profit du Sénat sont vraiment inexistantes que l'institution du Sénat, dont on désire chez nous l'introduction, ne peut pas se défendre (16).

Négatif dans cette partie de son discours, M. Divatz avait plaidé pour une innovation, à savoir :

remplacer le Sénat par une institution qui aurait le caractère purement économique, la création d'un Parlement économique. Mais ici, comme dans la partie précédente de son discours, la force constructive de M. Divatz n'aboutit pas à se manifester. Il ne fait que jeter une idée déjà lancée au Comité sans en avoir, comme il le déclara lui-même, un point de vue déterminé.

Le Club yougoslave, par l'intermédiaire de M. Chimrak, rejetait purement et simplement la Chambre Haute politique. Il préconisait à la place du Sénat, la création d'une Chambre économique et sociale. « Etant donné le bienfait de la division du travail, nous demandons une Chambre qui s'occupera des affaires purement politiques et une autre Chambre qui se consacrera aux questions économiques et sociales » (17). Il a construit conformément à son système l'organisation du pouvoir législatif. Il a tout prévu : le mode d'élection et la compétence respective des deux Chambres, leur conflit possible et leur résolution.

Le parti communiste ne manquait pas d'exposer son point de vue sur l'organisation du pouvoir législatif en général, et en particulier sur la seconde Chambre. Il allait de soi, que les communistes se prononceraient et critiqueraient leur régime parlementaire de même que l'organisation entière de la société actuelle. Ils l'avaient fait abondamment. Leur leader, Sima Markovitch dé-

(16) C. C., discours du 1^{er} mars.

(17) C. C., discours du 1^{er} mars.

clara, au nom de son parti, être contraire au principe de la Chambre Haute. Il critiquait la Chambre Haute telle qu'elle sst présentée par le projet du Gouvernement Pachitch (18).

Jivko Yovanovitch communiste, s'opposait également à l'institution du Sénat : « Le Sénat est nécessaire dans ce pays, d'ailleurs comme dans d'autres pays, pour limiter d'une part, le droit de la représentation nationale et celui du peuple (dans une mesure qu'il n'est pas limitée), et d'autre part, le Sénat est nécessaire pour servir indirectement les pouvoirs exécutifs déjà trop forts et les renforcer. Nous n'avons pas d'aristocratie mais nous avons la réaction. Le Sénat doit être l'institution de cette réaction. Le Sénat s'établit exclusivement pour soutenir les tendances réactionnaires et être l'organe accessoire du pouvoir exécutif. Tous les arguments du monde scientifique au profit du système bicaméral sont réactionnaires, et tendent à atteindre le même but : la réaction, le conservatisme » (19).

Le parti communiste, comme il était à prévoir d'ailleurs, s'est opposé à l'institution de la Chambre Haute. Il l'a suspectait. Il n'en voulait pas. Peut-être parce qu'il ne voulait de rien « parce qu'il est une force inconsciente de destruction ». Il était difficile de mesurer la quantité de nihilisme qui entre dans les aspirations de ce parti.

La liste des orateurs après avoir été épuisée, on procéda au vote. Le premier alinéa de l'article 45, ancien article 42, fut mis au vote : « La représentation nationale se compose du Sénat et de l'Assemblée Nationale ». Le vote fut hostile à l'introduction du Sénat. La majorité écrasante se prononça à son détriment. La majorité du Comité rejetait le projet du Gouvernement concernant la division du pouvoir législatif et s'est prononcée en faveur du système unicaméral. Ayant rejeté la pro-

(18) C. C., discours du 9 février, p. 50, t. I.

(19) C. C., discours du 1^{er} mai, t. II, p. 142.

position du Gouvernement, le Comité constituant avait fait une nouvelle rédaction de cet article. Le projet du Gouvernement modifié profondément par le Comité fut transmis à la Constituante. La Constituante consacra une séance à l'organisation du pouvoir législatif, elle l'adoptait telle qu'elle était présentée par le Comité constituant. L'article 46 est ainsi conçu : « Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et l'Assemblée Nationale ». Ainsi le Sénat fut écarté.

On avait laissé échapper une bonne occasion d'introduire le système bicaméral. La Chambre Haute a subi un échec parce que le Gouvernement ne lui avait pas suffisamment apporté d'attention. Sur ces questions que la majorité gouvernementale d'alors considérait comme ayant une importance accessoire, le Gouvernement a subi l'influence de l'opposition, il porta toute son attention sur l'organisation administrative du pays. Le Gouvernement a eu le désir d'insérer dans la Constitution des règles qui concernaient le Sénat. Cependant, sur l'insistance de l'opposition et surtout du parti socialiste, républicain et agrarien, le Gouvernement abandonna son point de vue pour adopter une Chambre unique. Il n'engageait pas son autorité, et avait défendu la Chambre Haute sans conviction, ni énergie. Résolu aux compromis, et dans le désir de démontrer sa bonne volonté à la collaboration des autres partis pour que la Constitution de 1921 soit l'œuvre de tous les partis politiques, de la nation tout entière, le Gouvernement a admis certains principes, dont il ne désirait pas la réalisation. Cela vaut pour la Chambre Haute. Ce sont les motifs qui ont décidé le Gouvernement à changer son opinion sur l'organisation du pouvoir législatif. Toute la faute incombe au Gouvernement qui considérait la question de la Chambre Haute comme une question d'importance secondaire.

Les partis politiques qui soutenaient le Gouvernement n'étaient pas, d'autre part, d'accord sur ce sujet. Les radicaux, les plus nombreux, semblaient être favorables à l'introduction de la Chambre Haute. Deux de leurs

membres les plus distingués au Comité Constituant préconisaient la dualité des Chambres. Il n'y avait qu'un seul qui s'opposait à l'institution du Sénat. En second lieu, ce projet émanait du Gouvernement, dont le Président du Conseil, Pachitch, était leur chef. Tout portait donc à croire que cette fois-ci ce serait le parti radical qui s'engagerait à établir le Sénat. Cependant, il n'en fût rien. La majorité de leurs représentants au Comité vota pour une Chambre unique. Le second groupe qui soutenait le Gouvernement, le parti démocratique, également représenté au Comité par onze membres, se prononça officiellement, en tant que groupe, contre l'institution de la Chambre Haute. Le courant d'idée des anciens radicaux indépendants l'emportait. On sait que les radicaux indépendants faisaient partie du Club radical et se sont séparés des radicaux sur cette question en 1901. Par le désaccord de ces deux groupes politiques, qui avaient 22 membres sur 42 au Comité Constituant, le sort du Sénat fut déterminé. Les autres partis, représentés au Comité, partisans de la Chambre Haute, ayant refusé toute collaboration avec le Gouvernement, n'avaient rien fait pour voir le triomphe de la seconde Chambre.

La discussion de la Chambre Haute n'était pas, nous devons le reconnaître, suffisamment scientifique, doctrinaire ni assez documentée. Les motifs et les raisons de ceux qui s'opposaient au Sénat n'étaient pas de même nature. On peut remarquer que, de par leurs arguments, les adversaires de la Chambre Haute pouvaient se classer en trois catégories : les uns étaient contre le Sénat parce qu'il ralentit le travail législatif, la seconde catégorie renfermait ceux qui, de par leur ignorance des choses, croyaient que l'institution du Sénat est contraire à la démocratie et au progrès des idées démocratiques ; ceux qui appartenaient au troisième groupe croyaient que le peuple est contraire à l'institution du Sénat et ils craignaient de perdre l'amour du peuple ou que cet amour leur soit ôté par ceux qui, spéculant sur ce sentiment,

s'empressent de surpasser en ruse ses adversaires politiques (20). La crainte de l'origine aristocratique de la Chambre Haute était toujours vivante chez les membres des anciens partis politiques serbes. Les brillants discours de leurs chefs sur l'utilité et la nécessité de la Chambre Haute ne leur avaient pas donné des garanties suffisantes. Ils voyaient toujours dans le Sénat une attaque à la démocratie et la création d'une nouvelle classe sociale privilégiée, conservatrice et réactionnaire menaçant la liberté et le fonctionnement régulier de la Chambre Basse. C'était le préjugé légué par un passé mouvementé et insuffisamment expérimenté. C'était le legs d'un passé dont ils ne pouvaient pas se débarrasser. Cette fois encore, la démagogie triomphait des données sincères fournies par la science et par la pratique des autres nations. A cette époque là, la question du Sénat dans le peuple et devant l'opinion publique n'avait pas une mauvaise position et nous sommes profondément convaincus que l'avenir prochain nous réserve l'institution de la Chambre Haute.

Rejetant la division du pouvoir législatif en deux corps, la Constituante était revenue au système monocratéral.

(20) V. S. Protich, *Vers la Constitution*, p. 27.

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION DU POUVOIR LEGISLATIF D'APRES LA CONSTITUTION DE VIDOVDAN

La Constitution de 1921 (Vidovdan), on le sait, consacre dans le domaine du pouvoir législatif, le système d'une Chambre unique. « Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et l'Assemblée Nationale (art. 46). Nous croyons utile et non sans intérêt d'exposer brièvement dans ce chapitre l'état actuel du pouvoir législatif dans l'Etat yougoslave.

Article premier

LES ATTRIBUTIONS LÉGISLATIVES DU ROI

Les attributions législatives du Roi sont de deux sortes. Il y a d'abord la sanction et le droit d'initiative par lesquelles le Roi participe directement à l'exercice de la puissance législative. Mais qu'il s'agisse des attributions de la première catégorie ou de celles de la seconde, toujours est-il que le Roi ne les exerce que par l'intermédiaire de ses ministres qui, de cette façon, assument la responsabilité des actes que le Roi accomplit en vertu de ses prérogatives législatives conformément à ce principe que dans la monarchie constitutionnelle, le Roi est irresponsable de tous les actes contresignés par ses ministres, sans qu'il y ait à distinguer si ces actes rentrent dans ses attributions législatives ou dans ses attributions exécutives.

1° Le droit de sanction du Roi est prévu par l'art. 49 de la Constitution où il est dit que « le Roi sanctionne et promulgue les lois ». De toutes les attributions conférées au Roi, par la Constitution, celle de sanctionner les lois est la plus importante. Le droit de sanction du Roi est absolu en ce sens que le Roi, théoriquement, est parfaitement libre d'apprécier s'il doit donner ou non son adhésion à une loi votée par la Chambre. Nous savons que ce droit est tempéré par le jeu du gouvernement parlementaire et qu'en pratique il n'est jamais usité. La Constitution est muette sur ce qui adviendrait si le Roi refusait de sanctionner une loi. On peut conclure si il refuse de sanctionner la décision de la Chambre n'a aucune valeur, et nulle autorité ne pourrait l'invoquer dans l'exercice de ses fonctions. C'est dire qu'après la règle généralement admise dans les monarchies constitutionnelles, le Roi possède en matière législative, ce qu'on appelle le veto absolu.

C'est une arme puissante dans les mains du Roi.

La Constitution ne fixe pas le délai dans lequel une loi votée doit être sanctionnée. La sanction est confondue en pratique, avec la promulgation, bien que les deux actes reposent sur des notions distinctes.

La sanction est l'assentement que le Roi donne à la loi votée. La loi existe avant cette approbation, mais elle n'est exécutoire qu'après la promulgation. La promulgation n'est pas un acte législatif. C'est, au contraire, un acte que le Roi accomplit en vertu de ses attributions exécutives. « La promulgation est l'*instrumentum* par lequel le Roi atteste au corps social l'existence de la loi et en ordonne l'exécution » (1). C'est la première mesure pour l'exécution d'une loi nouvellement votée.

En pratique, les termes par lesquels le Roi donne son adhésion se trouvent en tête de la loi et la promulgation à la suite du texte de la loi. La sanction et la promulgation portent la même date.

(1) Baudry Lacantinerie : *Précis du Droit civil*. T. I, p. 21.

2° Disons quelques mots sur la deuxième prérogative du Roi par laquelle il prend directement part à l'exercice du pouvoir législatif, c'est-à-dire sur *le droit d'initiative*. Ce droit est reconnu par l'art. 78 de la Constitution. Ce droit est concurremment garanti au monarque et aux membres de la Chambre. Il l'exerce d'ailleurs, par l'intermédiaire de ses ministres, qui, en son nom et avec son autorisation, présentent des projets de lois à la Chambre des députés.

Art. 2.

LA REPRÉSENTATION NATIONALE

La représentation nationale se compose d'une seule Assemblée (art. 69). La Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes est une des rares Constitutions d'Europe qui ait adopté le système unicaméral.

La composition de l'Assemblée.

L'Assemblée nationale se compose d'une seule catégorie de membres ; le Droit constitutionnel serbe, on le sait, a connu les Assemblées où siégeaient deux catégories de députés, à savoir : les députés du Gouvernement dans la Constitution de 1869 et les députés qualifiés dans celles de 1888 et 1904. La Constitution de 1921 décide que l'Assemblée nationale ne contiendra qu'une seule catégorie de députés élus au suffrage universel égal, direct et secret et que les minorités seront représentées (art. 69, 1^{er} alinéa).

1° *De l'électorat*. — Pour être électeur, quatre conditions sont exigées (art. 70) :

- a) Etre du sexe masculin ;
- b) Avoir 21 ans révolus ;
- c) Etre de nationalité serbe-croate-slovène ou naturalisé (1) ;
- d) Ne pas être dans un cas d'incapacité (2).

2° De l'éligibilité (art. 72) :

Pour jouir du droit électoral passif, autrement dit, pour être éligible, il faut avoir le droit électoral actif, c'est-à-dire, être électeur. Ces conditions ne suffisent pas, la Constitution en exige d'autres.

a) Il faut avoir 30 ans ;

b) Il faut connaître la langue nationale ;

c) Les ressortissants naturalisés, qui ne sont pas de race serbe, croate ou slovène et qui ont le droit de vote, ne sont éligibles que s'ils ont été domiciliés dans le Royaume pendant dix ans au moins, à dater du jour de la naturalisation.

Les conditions d'incompatibilité sont énumérées dans l'art. 72.

La Constitution de 1921 marque une tendance démocratique. Elle a supprimé le cens de l'éligibilité. La Constitution de 1901 avait exigé une contribution directe de 60 dinars (art. 67) et celle de 1903 une contribution directe de 30 dinars (art. 30).

Quant au mode d'élection l'art. 69 de la Constitution pose le principe : les députés sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret ; une loi spéciale du 27 juin 1922 est venue régler cette question (3).

LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES

a) *Durée du mandat.* — La Chambre nationale est élue pour quatre ans. Les mandats des députés expirent à la fin de la législature. Le mandat impératif est prohibé par l'art. 74, ainsi conçu : « Tout député représente la nation toute entière, et non pas seulement ses électeurs. Les électeurs ne peuvent donner et les députés ne peuvent accepter de mandats impératifs. »

b) *Sessions de la Chambre des députés.* — Le travail de la Chambre des députés s'accomplit pendant les ses-

(3) V. sur ce sujet : Nic. Yovanovitch : *La Constitution du royaume des S. C. S.*, p. 114.

sions. La Constitution fixe l'ouverture de la session ordinaire au 20 octobre de chaque année. En cas de nécessité la Chambre peut être convoquée en session extraordinaire. L'Assemblée nationale se réunit dans la capitale, Belgrade, en session ordinaire, le 20 octobre de chaque année, si elle n'a pas été convoquée antérieurement en session extraordinaire par décret du Roi (art. 75).

d) *Constitutions en Commissions.* — L'art. 86 dispose qu'aucune proposition de loi ne peut venir en discussion à l'Assemblée nationale avant d'avoir passé par la commission compétente. Donc le texte de la Constitution ne prévoit pas les Commissions, mais il les suppose. Le nombre des Commissions n'est pas limité. Le règlement intérieur actuel de la Chambre prévoit les Commissions suivantes : Commissions législatives, Commissions des chefs de groupes politiques, Commissions administratives, des immunités, des pétitions financières.

c) *Nombre de députés nécessaires pour délibérer et voter valablement.* — L'Assemblée nationale peut délibérer valablement si un tiers des députés assiste à la séance. La majorité des voix des députés présents est nécessaire à la validité des décisions. Si les voix se répartissent également pour et contre, la proposition qui fait l'objet du vote est considérée comme repoussée (art. 85 de la Constitution).

LES PRIVILÈGES ET GARANTIES DE LA CHAMBRE

a) Un des premiers privilèges accordés à l'Assemblée nationale, c'est le droit de la vérification des élections et validation des pouvoirs des membres de l'Assemblée. L'art. 76 de la Constitution l'en investit. Les prescriptions détaillées concernant la vérification des pouvoirs sont contenues dans le règlement intérieur de la Chambre.

b) Une seconde prérogative, très importante de la Chambre des députés, est celle de se donner son règlement intérieur (art. 76, 2^e alinéa). Le règlement de la

Chambre est le complément indispensable de la Constitution, il en est la mise en œuvre en ce qui concerne l'action des députés. Il joue son rôle capital dans notre organisme constitutionnel et l'esprit public s'en rend compte exactement. Un texte n'était pas nécessaire pour affirmer cette prérogative; un texte eut été nécessaire pour la supprimer ou la resreindre (4).

Le règlement intérieur avait joué un rôle des plus importants dans le droit public serbe-croate-slovène, car il tranchait tant de questions négligées par la Constitution.

c) L'Assemblée nationale élit, pour chaque session, son bureau parmi ses membres (art. 77).

d) *Publicité des séances.* — Ce principe de la publicité des séances est si bien établi aujourd'hui, bien qu'il ne soit pas inscrit dans la Constitution.

e) *Irresponsabilité et immunité parlementaire.* — La Constitution, dans l'art. 87, prévoit l'irresponsabilité du député pour le vote qu'il a omis comme membre de l'Assemblée nationale. De même, l'art. 74.

Pour les actes en dehors de la Chambre, l'art. 88 reconnaît aux députés l'immunité parlementaire.

LES ATTRIBUTIONS DE LA CHAMBRE

L'attribution essentielle de la Chambre des députés est de faire des lois. Mais elle n'en est pas moins investie d'autres fonctions.

Attributions législatives. — Les attributions législatives s'exercent par le droit d'initiative, c'est-à-dire le droit de proposer les lois et par le droit de proposer des amendements aux différents projets. Le droit d'initiative est exercé conjointement par le Roi et les membres de la Chambre. Le Roi exerce ce droit par l'intermédiaire des ministres. Les projets de lois sont présentés après autorisation royale, par le Conseil des ministres ou par

(4) Esmein : *Éléments de Droit civil*, p. 366.

un des ministres. Le droit de présenter une proposition de loi appartient à tout membre de l'Assemblée nationale (art. 78 de la loi).

Le second acte par lequel s'exerce le pouvoir, c'est le droit d'amendement. Il n'est pas inscrit dans le texte de la Constitution même, mais il est prévu et réglementé par le règlement de la Chambre. Il distingue trois sortes d'amendements : les amendements du Gouvernement, les amendements des Commissions compétentes, les amendements des membres de l'Assemblée. Les amendements n'ont pas cessé d'être modifiés.

LES LECTURES OU DÉLIBÉRATIONS SUCCESSIVES

La Constitution de 1921 confiant le pouvoir législatif à une Chambre unique, devait, pour empêcher le vote précipité des lois, déterminer avec prudence la marche à suivre en matière de procédure législative. Elle s'est assurée certaines garanties dans l'art. 86, les projets et les propositions de lois qui ont régulièrement passé par la Commission compétente doivent donner lieu à deux votes dans la même session avant d'être définitivement adoptés (art. 86 de la Constitution). Cette garantie nous semble insuffisante. Elle n'indique pas le temps qui doit s'écouler entre les deux votes. Cette lacune constitutionnelle sera comblée par le règlement de la Chambre. Il fixe, en effet, qu'il doit y avoir trois votes : le vote sur le principe de la loi, le vote de chacun des articles du projet et le vote de l'ensemble du projet tel qu'il a été adopté article par article.

La Chambre peut donc procéder aux trois votes dans la même journée et même en quelques heures. Il n'existe donc aucune garantie contre le vote précipité que l'on peut craindre d'une Chambre unique.

LA COMMISSION LÉGISLATIVE TEMPORAIRE

La Constitution de 1921 a fait une innovation. Elle a institué la Commission législative temporaire (art. 133).

Cette Commission a une durée de cinq ans, mais à l'expiration de ce délai, la Chambre peut, par une loi, proroger l'existence de cette commission (art. 133). La Constitution a créé cette Commission en vue d'accélérer l'unification des lois. En effet, au moment de la proclamation de l'unité nationale des législations diverses étaient en vigueur sur le territoire du nouveau royaume. Ces législations ont été appliquées après la réalisation de l'unité et le sont encore en partie aujourd'hui. De plus après la proclamation de l'unité et jusqu'au vote de la Constitution de Vidovdan, c'est-à-dire pendant la période transitoire, le pouvoir exécutif a tranché, par voie de décrets et de règlement, de bien des matières qui normalement sont de la compétence du pouvoir législatif. Nous comprenons d'après ces indications que la Constitution eut institué la Commission législative et organisé une procédure sommaire pour unifier les lois et valider les décrets et les règlements émanés du pouvoir exécutif.

LES ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE FINANCIÈRE

La Constitution de 1921 confère à la Chambre des députés diverses attributions concernant la gestion des finances de l'Etat. La Chambre des députés vote le budget pour l'année en exercice et vérifie le compte définitif du budget au dernier exercice; elle établit les impôts et les contributions générales de l'Etat; elle statue sur les emprunts de l'Etat.

LE BUDGET

Le projet de budget est soumis à la même procédure que les projets de lois. Présenté par le Gouvernement, il est envoyé d'abord à la Commission financière. A la Chambre des députés, comme pour les projets de lois, il y a une discussion générale et une discussion chapitre par chapitre. Toutefois, certains principes pour le budget sont contenus dans la Constitution. L'art. 113 établit l'annualité du budget. L'Assemblée nationale approuve chaque année le budget de l'Etat qui n'est valable que

pour une seule année (1^{er} alinéa). La Constitution a pris certaines mesures pour garantir l'application de ce principe : le budget doit être soumis à l'Assemblée nationale un mois au plus tard après l'ouverture de la session (art. 113, 2^e alinéa) et cette session ne peut être clôturée avant que le projet de l'Etat n'ait été voté (art. 75). La La Chambre se réunissant en session ordinaire le 20 octobre, le budget doit donc lui être soumis au plus tard le 20 novembre. La loi sur la comptabilité publique fait coïncider l'année budgétaire avec l'année du calendrier, il en résulte que la Chambre doit voter le budget avec une période trop courte. C'est un laps de temps trop court, il ne permet guère à la Chambre de terminer le budget à la date fixée, elle a recours en pratique, à la faculté que lui donne l'art. 114, de voter des douzièmes provisoires.

En même temps que le budget, le compte définitif du budget du dernier exercice doit être soumis à la Chambre en vue de vérification et ratification (art. 113, 3^e alinéa), avec les observations de la Cour des comptes (art. 118), dans un délai d'un an maximum, à compter de la clôture de chaque exercice budgétaire.

En outre, le budget, la Chambre a seule le pouvoir d'établir les impôts et les contributions générales (art. 115 de la loi de 1921). Le nom de contributions générales sert à désigner les prestations en nature ou en argent.

La Constitution confère à la Chambre le droit de statuer sur les emprunts de l'Etat. Le gouvernement est tenu de soumettre à l'Assemblée nationale le compte rendu exact et approuvé par la Cour des comptes, établissant que les contrats d'emprunt ont été conclus et exécutés conformément à la loi (art. 111, 2^e alinéa).

LES ATTRIBUTIONS DE LA CHAMBRE EN MATIÈRE DE RELATIONS INTERNATIONALES

L'approbation préalable de l'Assemblée nationale est nécessaire pour la ratification des traités internationaux

et conventions à l'exception des conventions purement politiques (art. 79).

De même la convention autorisant une armée étrangère à occuper le territoire du Royaume ou à le traverser n'est pas valable sans l'approbation préalable de l'Assemblée nationale (art. 79, 2^e alinéa). En ce qui concerne le territoire national l'art. 79 dispose, d'autre part, dans son alinéa 3, qu'il ne peut être ni aliéné, ni échangé sans l'approbation de la Chambre. Le consentement préalable de la Chambre est accessoire pour déclarer la guerre à un autre Etat (art. 51).

LE CONTROLE DES ACTES DU GOUVERNEMENT ET DES ACTES ADMINISTRATIFS

Le trait des plus caractéristiques du Gouvernement parlementaire est le contrôle des actes du Gouvernement par le Parlement. « Le Gouvernement parlementaire n'est autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites » (1). La Constitution de 1921 désireuse d'instituer le Gouvernement parlementaire dans toute son ampleur, donne à la Chambre plusieurs moyens de contrôler efficacement le Gouvernement. L'art. 82 autorise tout membre de l'Assemblée à adresser des questions et des interpellations au ministre. L'art. 81 de la Constitution confère à l'Assemblée nationale le droit d'enquête et d'investigation pour les actes, purement administratifs. A ces moyens de contrôle il faut ajouter la discussion du budget qui offre aux députés l'occasion de juger les actes du gouvernement. Des prescriptions, détaillées relatives aux questions, interpellations, investigations et enquêtes sont contenues dans le règlement de la Chambre.

Les actes administratifs de la Chambre; pétitions.

La Chambre a souvent à s'occuper des actes du pouvoir exécutif. La Constitution de Vidovdan permet l'im-

(1) Esmein : *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 240.

mission de l'Assemblée dans les affaires du pouvoir exécutif. Ainsi, l'Assemblée Nationale élit la moitié des membres du Conseil d'Etat, sur une liste double présentée par le Roi. L'autre moitié étant nommée par le Roi sur une liste double présentée par la Chambre (art. 103). L'article 118 donne à l'Assemblée le droit d'élire le Président et les membres de la Cour des Comptes sur une liste de candidats dressée par le Conseil d'Etat. La nomination des fonctionnaires appartient au pouvoir exécutif; ces interventions de la Chambre pourraient être considérées comme contraires aux principes de la séparation absolue des pouvoirs.

Les pétitions : les citoyens ont le droit de pétition. Les pétitions peuvent être signées d'une ou de plusieurs personnes, ainsi que de toutes personnes morales. Elles peuvent être adressées à toutes les autorités sans distinction (art. 15 de la Constitution). Le texte ne confère pas explicitement à la Chambre le droit de recevoir les pétitions, mais la Chambre étant une autorité, elle peut en recevoir. D'ailleurs le règlement intérieur de la Chambre contient une réglementation détaillée concernant la recevabilité des pétitions et leur examen.

CHAPITRE VII

UNE OU DEUX CHAMBRES

Le système bicaméral est contesté en théorie, beaucoup plus qu'on pouvait l'espérer, d'après son succès éclatant dans la pratique. Il est devenu, suivant la parole de Bryce, un axiome de la science politique, une nécessité de cette division et presque un axiome du droit constitutionnel moderne. (1) Le Continent l'empruntant aux Anglais, qui tenaient le système des deux Chambres de l'histoire, sans un plan préconçu, recherche les mérites qu'il pouvait présenter partout et en tout temps. En France tout particulièrement la valeur de la dualité des Chambres fut l'objet d'une longue discussion en principe. L'Ecole libérale de Montesquieu le préconisait au nom du principe de la séparation des pouvoirs qui sert de base au système politique de Montesquieu; l'Ecole radicale de Rousseau le combattait au nom de son principe fondamental, de la souveraineté nationale. Nous considérons qu'il ne sera pas sans intérêt de présenter sommairement dans ce chapitre, tous les arguments en faveur et contre l'institution de deux Chambres législatives.

Les adversaires convaincus du système bicaméral lui adressent une première objection sur la nature de la souveraineté. La souveraineté nationale est la volonté nationale; la volonté nationale est une et indivisible dans son essence. La volonté une et indivisible ne peut être

(1) Bryce; Esmein : *Eléments du Droit constitutionnel*, 1927. p. 115.

divisée dans ce corps qui doit représenter cette volonté — la représentation nationale, par conséquent, le Parlement, ne peut être divisé en deux organes, en deux Chambres.

Il serait contradictoire de lui donner l'organe deux organes de représentation. L'institution d'une Chambre unique est la conséquence logique du principe de la souveraineté nationale (1).

Cette argumentation contre le système bicaméral fut popularisée par Siéyès pendant la Révolution Française. Siéyès ramenait toute la question à un syllogisme. « La loi, disait-il, est la volonté du peuple; un peuple ne peut pas avoir en même temps deux volontés différentes sur un même sujet : ce cas se présente dans le système bicaméral lorsque les deux Chambres ne peuvent pas se mettre d'accord sur un projet de loi : un même peuple au moyen d'une Chambre adopte ce projet, dans l'autre cas, il le repousse, donc le corps législatif qui représente le peuple, doit être essentiellement un. A quoi bon deux Chambres ? Si elles sont d'accord, il y en a une qui, non seulement ne représente pas la volonté du peuple, mais qui l'empêche de prévaloir : c'est la confiscation de la souveraineté. (2)

Cet argument fut exprimé pour la première fois à l'Assemblée Constituante de 1789 dans la grande discussion que menaient Rabaud, Saint-Etienne et les Constituants. Partant de l'idée que la nation est une personne dont l'attribut essentiel est la volonté une et indivisible, les Constituants de 1791 avaient repoussé la dualité des Chambres. « Mais, disait Rabaud Saint-Etienne, le souverain est une chose une et simple, puisque c'est la collection de tous sans en excepter un seul ; donc le pouvoir législatif est un et simple, le souverain ne peut pas être divisé, car il n'y a pas deux, trois ou quatre souverains. Et, au rebours, et, par conséquent, si

(1) Léon Duguit : *Eléments de Droit constitutionnel*, t. II, p. 548.

(2) Laboulaye : *Questions constitutionnelles*, p. 351.

vous divisez le pouvoir législatif en deux ou trois, chose qui n'est pas au pouvoir des hommes, car ils ne peuvent pas faire que le souverain, qui est nécessairement la collection de tous en un, soit autre chose que la collection de tous en un. » (3)

Cet argument des Constituants a fait fortune. De l'Assemblée Constituante, il a été introduit dans la science du Droit Constitutionnel, et depuis il fut utilisé comme argument théorique principal par les partisans d'une Chambre unique contre la division du corps législatif.

Les Constituants de 1789 fidèles disciples de Rousseau, repoussant le système bicaméral comme incompatible avec le principe de la souveraineté nationale, n'avaient pas tiré toutes les conséquences de ce principe. D'après les idées de Rousseau, le principe de la souveraineté nationale exclut le Gouvernement représentatif en général. Le peuple ne peut pas transmettre le pouvoir législatif à ses représentants ; cela signifierait que ces représentants du peuple sont autorisés à avoir à sa place la volonté souveraine qui lui appartient, et personne ne peut posséder la volonté d'autrui ; la volonté ne peut pas se faire représenter.

Dès que le peuple transfère le pouvoir législatif à ses représentants, leur volonté devient souveraine à sa place, ce qui signifie que la souveraineté nationale disparaît. Rousseau affirmait que seulement la démocratie directe est compatible avec le principe de la souveraineté nationale. Cependant, les Constituants, admirateurs de Rousseau et du principe de la souveraineté nationale acceptaient le Gouvernement représentatif à condition d'être organisés en une Chambre et, par là même, étaient en contradiction avec le principe même de la souveraineté nationale.

Réfutant cette argumentation, le savant Doyen de Bordeaux s'exprime en ces termes : « L'existence de

(3) *Archives parl.* Première série VIII, p. 569.

deux Chambres n'est point incompatible avec l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté. Mais la création de deux Chambres n'implique aucunement, à la différence de la séparation des pouvoirs, le morcellement de la souveraineté dans sa représentation. En effet malgré la dualité des Chambres, le Parlement reste un, il est complexe dans sa structure, mais il est un dans son essence, et la délégation n'est donnée qu'à un seul organe. Le Parlement est composé d'individus; on ne dira pas que la représentation est divisée en autant d'individus qu'il y a de membres du Parlement; on peut davantage dire que la représentation est coupée en deux, parce que les membres du Parlement sont groupés en deux Chambres. En créant deux Chambres, on ne distingue pas deux volontés dans le peuple; on donne seulement à l'organe un de représentation une structure interne qui pourrait lui permettre de remplir plus utilement sa fonction. » (4).

En admettant même que cette argumentation soit conforme au principe de la souveraineté nationale, on peut remarquer que le principe de la souveraineté nationale est contestée par beaucoup d'autorités du droit public (5).

Revenons à l'argumentation de Siéyès. Toute son argumentation est un sophisme : elle porte sur une équivoque. Il a confondu : « La loi faite et la préparation de la loi », deux choses foncièrement différentes. Mais qu'il y en ait deux comme dans tous les pays constitutionnels, le résultat final de toutes ces délibérations est toujours le même, c'est la promulgation d'une seule et même loi. Toute la question est donc de savoir quel est le système qui permet le mieux de constater la volonté général; l'unité nationale n'est nullement en jeu. Or, une Assemblée unique, toute puissante, irresponsable, est de tous les corps politiques, celui qui substitue le plus aisément son caprice à la volonté du pays (6).

(4) Duguit, *op. cit.*, p. 556.

(5) V. Duguit : Sur la souveraineté », *op. cit.*, p. 542.

(6) Laboulaye : *Questions constitutionnelles*, p. 351.

2° Le système unicaméral se justifie logiquement parce que dans les institutions de deux Chambres, peuvent exister ces deux possibilités : ou bien les deux Assemblées auront un même mode de recrutement, alors l'une d'elle est inutile, ou bien elles auront un mode de recrutement différent, et l'une d'elles deviendra un véritable corps aristocratique. Pour éviter l'existence d'un corps aristocratique et pour épargner à la vie de l'Etat une institution superflue, il lui faut se tenir fortement à l'institution d'une Chambre unique (7).

Cet argument est formulé de même pour la première fois à l'époque de la Révolution française par un membre de la Constituante et un partisan convaincu du système bicaméral, Mathieu de Montmorency. « Si les deux Chambres ont la même formation, l'une d'elles devient nécessairement influencée par l'autre. Si leur formation n'est pas la même et qu'on adopte l'idée d'un Sénat; celui-ci établira l'aristocratie et conduira à l'asservissement du peuple. » (*Arch.* p. VIII, p. 585.)

La science juridique actuelle réfute aisément cet argument; les partisans eux-mêmes de l'unité du Parlement, sont prêts à reconnaître aujourd'hui que cette argumentation théorique n'a pas grande valeur, et ils font valoir des raisons d'ordre pratique.

1° *L'un de ces arguments consiste à dire qu'avec la dualité des Chambres on introduirait des obstacles à la confection rapide des lois, et par conséquent, aux réformes heureuses, surtout dans une époque aussi compliquée au point de vue social qu'est la nôtre.*

Le pouvoir législatif est un pouvoir réformateur dont le devoir consiste à changer toute loi qui ne correspond plus à l'esprit du temps, et d'introduire des réformes dont le besoin se fait sentir. La lenteur du procédé des réformes dans le système bicaméral rend suspecte la possibilité de réforme et passionne les révolutionnaires. La Chambre Haute organisée partout comme un corps

(7) L. Duguit : *op. cit.*, p. 554, et A. Esmein, *op. cit.*, p. 149.

conservateur n'a jamais réussi à entraver une grande réforme. Elle s'est opposée jusqu'au point de provoquer le mouvement révolutionnaire dans le pays.

Cet argument ne vaut pas non plus. Il est important pour un pays d'avoir de bonnes lois. Or, certainement, l'expérience le prouve, les lois sont mieux faites par deux Chambres que par une seule.

Il ne faut pas se presser de faire les réformes même mûries et parfaitement admises en théorie. Il faut toujours préparer les esprits pour chaque effort.

« Les changements trop fréquents dans la législation, alors même qu'ils paraissent justifiés en théorie, ont encore plus d'inconvénients que d'avantages. Les intérêts qui mènent la société ont besoin d'une sécurité suffisante, qui ne peut être assurée que par une certaine stabilité de la législation. Quant aux réformes importantes, rien n'est plus dangereux pour elles que d'être créées avant d'être mûres. Elles risquent alors d'être promptement rapportées, ayant été conçues par un travail hâtif, ou introduites alors que l'opinion moyenne ne leur était pas encore acquise. Le stage, que leur impose le système des deux Chambres, leur est, le plus souvent, éminemment salutaire; les résistances même assurent leur triomphe complet, lorsqu'elles sont vaincues par la poussée toute puissante de l'opinion publique. Enfin, les solutions transactionnelles, qui souvent résultent du frottement entre les deux Chambres, sont souvent aussi les meilleures en pratique » (8).

La délibération, la lenteur, la stabilité doivent caractériser le pouvoir législatif... « Une Assemblée unique court perpétuellement le danger d'être entraînée par l'éloquence, séduite par les sophismes, égarée par des intrigues, enflammée par des passions qu'on lui fait partager, emportée par des mouvements soudains qu'on lui inspire, par une espèce de cri public même dont on

(8) Esmein : *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*. T. premier, p. 146, éd. 1927.

l'investit et contre lequel elle n'ose pas, seule, résister... »

Mais qu'il existe deux Chambres au lieu d'une : la première portera plus d'attention à ses décisions, par cela seul, qu'elles doivent subir une révision dans la seconde. La seconde avertie des erreurs de la première et des causes qui les auront produites, se prémunira d'avance contre un jugement erroné dont elle connaîtra le principe. Elle n'osera pas rejeter une décision publique; elle n'osera pas en adopter une contre laquelle s'élèveront cette même justice et cette même opinion publique (9).

2° L'institution de deux Chambres rend possible des conflits entre les deux Chambres. Les deux organes dans la représentation nationale peuvent ne pas avoir la même opinion sur certaines questions, d'où naît par conséquent une tendance pour chaque organe d'imposer son opinion à l'autre. De cela, il résulte de grands conflits qui peuvent affaiblir le Gouvernement, le rendre impuissant et qui peuvent aboutir à un désordre, à une anarchie. Quant au danger d'un conflit entre les deux Chambres, assez grave pour provoquer le désordre et l'anarchie dans la société, Léon Duguit trouve qu'il est purement chimérique. « Le plus souvent, les conflits se terminent par une transaction fondée sur des concessions réciproques, et ce régime de transaction est la propriété des Gouvernements modérés » (10).

3° La co-existence de deux organes dans un Parlement, affaiblit l'institution de la représentation nationale et la rend impuissante devant le pouvoir exécutif, qui a une tendance à s'élargir aux dépens du pouvoir législatif. Un corps indivisible et unique a plus de résistance contre des oppressions extérieures, qu'un corps divisé en deux parties. L'institution du Parlement doit

(9) Lally Tollendal : *Assemblée Constituante, archives parlementaires*, p. 516. T. 8, première série.

(10) Duguit, *op. cit.*, p. 558.

donc se garder de la division en deux Chambres et s'en tenir fortement au principe monocaméral.

4° L'institution des deux Chambres est passée dans la vie publique de l'Angleterre, où elle est créée grâce à l'influence de la division des classes. *The House of Lords* en Angleterre, représente l'aristocratie et *the House of Commons*, la bourgeoisie. Dans les pays cependant, où cette division des classes dans le peuple n'existe pas, il est illusoire de faire une division dans la représentation nationale, qui, d'après les paroles d'un Constituant français, doit être l'image du peuple tel qu'il est.

Les partisans de la dualité du Parlement s'opposent vivement à ce raisonnement et font valoir leurs arguments en faveur de leur opinion :

1° La division du corps législatif en deux Chambres a tout d'abord pour but d'affaiblir la puissance effective du pouvoir législatif, laquelle est immense et par conséquent dangereuse, dans le gouvernement représentatif. « Le pouvoir législatif par la nature de ses attributions tend fatalement à la prépondérance dans le gouvernement représentatif. Le despotisme des Assemblées délibérantes, l'expérience l'a prouvé, n'est pas moins redoutable et moins funeste que le despotisme d'un monarque ou d'un dictateur. Si le pouvoir législatif réside intégralement dans une seule Assemblée, il n'y a plus pratiquement de restrictions à l'exercice illimité de ce pouvoir (11).

Montesquieu a déjà souligné la nécessité de deux Chambres. Dans la limitation réciproque de deux corps, il voit un grand principe politique. Cette fonction de limitation contient le système bicaméral : « Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une acheminera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher » (12).

La division des pouvoirs et leur restriction mutuelle a un grand but éthique, la lutte contre les lois tyran-

(11) Esmein, *op. cit.*, p. 120.

(12) Montesquieu : *Esprit des Lois*, livre XI, chap. 6.

niques et leur exécution tyrannique. De cette façon la division des pouvoirs assure la liberté des individus. Le corps législatif peut se transformer dans un Assemblée paysanne qui aurait été conduite par une force dictoriale envers les classes qui ne sont pas représentées au Gouvernement. « Il y a, en effet, dans l'existence de deux Chambres, se limitant réciproquement, une garantie sérieuse et indispensable contre les empiètements du Parlement. La tyrannie d'une Assemblée élue est aussi redoutable que celle d'un Prince héréditaire. Le meilleur procédé qu'on ait encore trouvé pour éviter dans la mesure du possible la tyrannie parlementaire, c'est de créer deux Assemblées dont le concours sera nécessaire et qui se limiteront réciproquement. L'expérience de la Convention en France, montre ce que peut être la tyrannie d'une Assemblée » (13).

Écoutons maintenant les deux grands esprits de la race anglo-saxonne : Story et Bryce.

« Le pouvoir législatif est le grand, le suprême pouvoir dans tout Gouvernement libre. On a remarqué avec autant de force et de sagacité que le pouvoir législatif est constamment en tous sens la sphère de sa sagacité et qu'il attire tout le pouvoir dans son tourbillon impétueux. Si le pouvoir législatif réside intégralement dans une seule Assemblée, il n'y a plus pratiquement de restrictions à l'exercice illimité de ce pouvoir : il n'y a plus d'obstacles à toute usurpation, qu'il pourra chercher à justifier par la nécessité ou par la considération supérieure du bien public » (14).

« La nécessité d'une seconde Chambre est fondée, disait Bryce, sur la croyance que la tendance innée de toute Assemblée à devenir hative, tyrannique et corrompue, doit être réprimée par l'existence d'une autre Chambre, égale en activité. Les Américains restreignent leurs législatures en les divisant, exactement comme les

(13) Duguit, *op. cit.*, p. 548.

(14) Story : *Commentaries on the Constitution of the United States*, p. 553, 561.

Romains restreignaient leur exécutif en remplaçant un Roi par deux consuls » (15).

2° La division du corps législatif en deux Chambres a cet avantage de remédier aux entraînements et aux erreurs auxquels est si facilement exposée toute Assemblée délibérante. Le problème de la perfection du travail législatif est d'une grande importance. La législation d'une Chambre est ordinairement imparfaite, irréfléchie. La loi, doit passer par plusieurs mains. Il n'y a rien de plus dangereux qu'une législation irréfléchie et superficielle. Le caractère superficiel et la vitesse irréfléchie n'ont pas de meilleur remède que la Chambree Haute.

« Avec une Assemblée unique, ces décisions irréfléchies et fautives ont des conséquences immédiates et définitives : elles passent nécessairement dans la loi. Elles deviennent irréparables au moins pour un certain temps et ne peuvent être réparées que par une loi qui les abroge et cela aux dépens de la dignité et de la considération de l'Assemblée. Lorsqu'il existe deux Chambres, il y a des chances sérieuses pour que les entraînements de l'une ne gagnent point l'autre qui aura le temps de réfléchir; les méprises de l'une pourront être réparées par l'autre avant que le projet qui les contiennent ne devienne une loi. Cela est précieux en particulier, étant donné l'usage toujours croissant de limitation parlementaire » (16).

Le corps législatif a pour tâche de poser des règles de caractère général : les lois. La confection et l'élaboration des lois exigent une étude bien approfondie et réfléchie. Cette étude est confiée à un corps qui ne fait des lois qu'après une longue discussion où les différentes opinions se sont fait entendre. Le procédé du corps législatif se complique en vue de déterminer le Parlement à un travail méthodique, paisible, attentif et réfléchi. Le problème de la perfectibilité du travail législatif est

(15) Bryce : *The American Common wealth*, T. premier, p. 461.

(16) Esmein, *op. cit.*, p.

d'une importance énorme. Aussi, dans ce but, un projet de loi passe d'abord à la commission compétente de l'Assemblée qui l'étudie, ensuite, il est déposé à la Chambre qui le discute et le vote. Le débat se fait en deux fois, de sorte que le Parlement peut revenir sur ses décisions. Ces différents procédés imaginés, bien qu'ils retardent le travail législatif, tendent à l'amélioration de l'œuvre législative.

« Cette idée que le Parlement n'est pas un pouvoir qui agit, mais un pouvoir dont le devoir est d'étudier, atteint son apogée dans le système bicaméral. Avec ce système, l'institution de deux débats se renforce encore d'un degré. Dans le système monocaméral une même Assemblée examine un même objet deux fois. Dans le système bicaméral un seul objet s'examine dans les deux Assemblées différentes. Une Assemblée qui ne révisé pas ses décisions, ne peut remarquer clairement ses défauts, comme peut le faire une autre Chambre : celle-là sera plus critique, parce que les décisions ne lui appartiennent pas » (17).

Ce sont deux principales raisons théoriques qu'on invoque en faveur du système bicaméral. Le pouvoir légiférant ne doit pas être laissé sans aucune restriction, parce que tout le pouvoir a une tendance vers la tyrannie et chaque pouvoir peut faillir. Le pouvoir législatif étant au-dessus de tous les pouvoirs, étant donné qu'il n'est pas possible de le borner par les lois, le problème de sa limitation et de son contrôle est un des plus essentiels et se résout le mieux par la division de ce corps en deux Chambres.

3° Les conflits entre deux Chambres, de par leur nature sont beaucoup moins dangereux que des conflits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, dans lesquels se trouvent les causes de toutes les révolutions. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif étant distincts et indépendants, des conflits entre eux sont tou-

(17) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 46.

jours possibles, parfois inévitables. Le danger est que ces conflits aboutissent à une lutte violente et sans merci, et en définitive à un Coup d'Etat; la solution désirable est qu'il intervienne une transaction pacifique qui rétablisse l'équilibre des pouvoirs. Cela sera grandement favorisé par la division du pouvoir législatif. Le plus souvent, le conflit éclatera seulement entre l'une des deux Chambres et le pouvoir exécutif et l'autre Chambre servira alors d'obstacle à un duel à mort et pourra jouer utilement le rôle d'arbitre (18).

4° Le système bicaméral ne doit pas être rangé parmi les institutions anti-démocratiques, bien qu'il soit inspiré dans une certaine mesure par la méfiance et le scepticisme à l'égard des Parlements issus du suffrage universel.

« Le régime démocratique a deux catégories de partisans : les uns considèrent la démocratie comme un régime parfait, auquel il n'y a rien à reprocher; chaque objection de ses défauts leur semble comme le commencement de l'infidélité à leur égard. A côté de ces partisans de la démocratie il y en a d'autres qui, d'une façon plus critique, et ne croyant pas à la possibilité d'un régime parfait, partent de ce que la démocratie doit avoir ses faiblesses comme tous les autres régimes antérieurs et qu'elle succombera sous le fardeau de ses propres défauts, si elle ne se guérit pas de ses propres faiblesses. Les partisans du système bicaméral appartiennent au second groupe des partisans de la démocratie. Ils ne luttent pas contre le Gouvernement représentatif en général; ils prennent seulement des précautions contre ses tendances mauvaises, ce qui est autre chose » (19).

L'institution de deux Chambres n'est pas venue comme une conséquence de la division sociale des classes dans l'aristocratie et la bourgeoisie. Elle est l'expression de deux forces sociales : du progrès et de la conservation.

(18) Esmein, *op. cit.*

(19) Yovanovitch, *op. cit.*, p. 52-53.

Il est nécessaire, pour chaque société cultivée, civilisée, organisée, que ces deux forces sociales soient également représentées; car dans la résultante de ces forces est l'évolution, et dans chaque domination d'une force sur l'autre est la révolution, qui ne doit pas signifier le progrès.

5° A côté de ceci, le fait seul que nous rencontrons cette institution des deux Chambres dans tous les pays civilisés, sauf le Luxembourg, la Bulgarie et la Yougoslavie, montre que cette institution est un fait d'une généralité telle qu'il répond incontestablement à une nécessité politique indiscutable.

6° Parmi les partisans du principe constitutionnel bicaméraliste se comptent les grands savants et les grandes autorités du droit constitutionnel : Esmein, Boutmy, Duguit, Sydney Law, Bagelot, Bryce, Jellineck, etc. (20). Leur connaissance profonde, leur science du droit constitutionnel doivent être une garantie suffisante de l'utilité et de la nécessité de l'institution de deux Chambres, sans laquelle, d'après Sydney Law, l'élite intellectuelle d'un peuple, les savants, philosophes, juristes, écrivains et artistes, ne peuvent prendre une part active à la vie de l'Etat, car l'âpreté et la démagogie de la lutte électorale pour le Parlement unique excluent, dans la plupart des cas, leur possibilité d'en devenir membres.

(20) V. A. Esmein et L. Duguit, *op cit.*; E. Boutmy : *Psychologie politique du peuple anglais*; Sydney Law : *The Governance of England*; Bagebot : *The English Constitution*; Bryce : *The American Common wealth*; Jellinek : *Das Recht des Modernen Staates*.

CONCLUSION

Le problème de l'organisation du pouvoir législatif en deux Chambres distinctes s'est posé pour la première fois en Serbie au cours de la réforme constitutionnelle de 1869. Dans les Constitutions antérieures, la question n'avait pas été discutée, bien qu'elles aient consacré certaines institutions qui rappelaient le système bicaméral. En 1869, cette question fut portée devant l'opinion publique. Dès lors, la question de la Chambre Haute a toujours intéressé l'opinion publique et s'est posé à l'occasion de tous les changements constitutionnels, d'ailleurs très nombreux et très fréquents. C'est seulement en 1901 que la Serbie a connu l'établissement d'un Sénat, et cette expérience, très courte, fut sans lendemain. Tout parle pourtant en faveur de ce trop bref essai de l'institution d'un Sénat. En effet, le Sénat de 1901 montra qu'il était même de taille à s'opposer au rétablissement du régime personnel. Il a retenu le Roi dans les limites constitutionnelles. « Le Sénat, dit M. Péritch, était une institution contre laquelle le régime personnel devait se briser. Le Roi Alexandre, qui, au mois de novembre de l'année 1902, avait renvoyé le cabinet parlementaire radical-progressiste et avait formé un autre qui manquait absolument d'appui dans la représentation nationale, s'aperçut bientôt que, même dans le cas d'une issue

favorable des élections à la Skoupchtina, il ne serait pas très avancé, car il restait le Sénat qui était hostile à sa tentative de rétablissement du régime personnel. »(1) Ce service rendu par le Sénat ne manquait pas d'importance, car les monarques de la dynastie Obrenovitch avaient un penchant vers l'absolutisme. Après la nuit sanglante du 1^{er} mai 1903, on est revenu au système d'une Chambre unique. Ainsi une question qui a tellement intéressé l'opinion publique et les différents constituants au cours du XIX^e siècle n'a réussi à être résolue favorablement qu'une seule fois.

Le second Etat indépendant, à côté de la Serbie, qui est entré dans la nouvelle Yougoslavie, était le Monténégro. La question de la Chambre Haute ne préoccupait pas les esprits en Monténégro. D'une éducation politique insuffisante, les Monténégrins n'ont commencé qu'à la veille de la grande guerre à s'intéresser à l'organisation moderne de l'Etat. Les autres pays yougoslaves de l'ancienne monarchie austro-hongroise, avec plus ou moins d'autonomie locale avaient lutté pour avoir plus de liberté dans leur législation intérieure. Les efforts de la Croatie ont été remarquables dans ce sens. Les provinces yougoslaves ne possédaient chacune qu'une Assemblée unique. Le rôle de ces différents « Sabors » était insignifiants. Les Chambres Hautes d'Autriche et de Hongrie ne réservaient dans leur sein qu'un nombre très minime de sièges aux habitants des pays de nationalité yougoslave.

Les événements d'après-guerre ont fait naître en Yougoslavie un grand nombre de problèmes. Un de ces problèmes, celui qui se pose d'ailleurs dès le début de l'organisation d'un Etat moderne, c'est le problème de l'organisation du pouvoir législatif. En Yougoslavie, la solution qui a été donnée, en 1921, à ce problème n'est

(1) J. Peritel, *Etude sur la Constitution nouvelle du Royaume de Serbie*, p. 30.

satisfaisante, ni au point de vue de la science, ni au point de vue des exigences pratiques de la vie politique et parlementaire de la Yougoslavie. Le royaume tripartite des Serbes, Croates et Slovènes a maintenu, dans la Constitution du 28 juin 1921, le système d'une Chambre unique.

L'introduction de la Chambre Haute en Serbie a donc toujours échoué, sauf en 1901, et ceci pour de multiples raisons. Le caractère aristocratique des Chambres Hautes, la Chambre des Lords présente un exemple frappant, a été, aux yeux de nos concitoyens, une entrave insurmontable à l'institution de la Chambre Haute dans notre pays. Une telle institution paraissait être en contradiction avec les tendances démocratiques et égalitaires profondément innées de notre peuple. La Chambre Haute a été ensuite considéré en Serbie, au commencement de la seconde moitié du siècle dernier, comme une Assemblée des « intellectuels » (catégorie de citoyens) répudiée tant par le monarque que par le peuple. Les monarques de la dynastie Obrenovitch, partisans du régime personnel, ne voulaient pas d'un tel corps, parce qu'ils croyaient pouvoir manier plus facilement la représentation nationale lorsqu'elle se compose d'une Assemblée unique paysanne dont le niveau intellectuel est plutôt bas. Le peuple, d'autre part, se méfiait de l'intelligence pour des raisons que nous avons exposé dans notre étude.

L'idée que la Chambre Haute est un corps aristocratique qui a pour but de créer des classes privilégiées dans la société, de défendre les intérêts spéciaux de cette caste au détriment du peuple; qu'elle est une entrave au progrès, qu'elle est dirigée contre la démocratie et ses institutions, cette idée fut surtout mise en lumière au cours de l'élaboration de la Constitution de 1888. « Toute notre expérience historique, disait-on, nous enseigne que ces corps aristocratiques, parce qu'ils n'émanent pas d'une large consultation populaire, ont dégénéré immé-

diatement en nid d'intrigues ambitieuses, en sources de conspirations oligarchiques également préjudiciables à l'autorité du Prince et aux libertés du peuple. La Serbie manque, d'autre part, de certaines conditions sociales sous lesquelles il est impossible de concevoir une Chambre Haute et de justifier sa raison d'être. Dans la vie politique des pays possédant un Sénat, le dernier mot n'est pas laissé à celui-ci, mais à la Chambre basse. Chez nous, à cause des conjonctures générales — l'état arriéré des masses en premier lieu — c'est le Sénat qui s'arrogerait l'hégémonie politique et deviendrait le centre de gravité de la vie politique du pays. Un Sénat en Serbie aurait un rôle purement négatif, il serait une entrave au progrès démocratique. Dans les circonstances présentes, il ne répondrait à aucun besoin réel de l'Etat et ne serait qu'une institution destinée à créer artificiellement, dans une société naturellement égalitaire, des castes, des classes. » Ces idées ont été surtout en faveur chez les publicistes du dernier quart du XIX^e siècle. Elles se sont répandues de telle façon qu'il s'est introduit dans l'opinion publique l'idée que la seconde Chambre doit être écartée, bannie à tout prix de nos institutions politiques et constitutionnelles. Cette idée a été également chère aux constituants de 1921. D'autre part, le parti radical, dont l'influence politique avait été en grandissant, avait écarté de son programme la Chambre Haute. Enfin, nous pensons que ce qui a prévalu en 1921, c'est surtout l'idée qu'avec une Chambre unique on pourra plus facilement réaliser l'unité du pays qu'avec le système de la dualité du Parlement.

Cette idée que la Chambre Haute est antidémocratique et contraire au progrès n'est qu'un vain mot, rien de plus. On sait qu'il est bien possible de donner à la Chambre Haute une base purement démocratique. L'idée syndicale, idée de la représentation professionnelle peut y trouver son application. La Chambre Haute, elle-même peut être le moyen le plus propice pour que les questions économiques fondamentales soient discutées d'une façon

sérieuse, consciencieuse et scientifique. Tout est dans le mode d'organisation de l'Assemblée.

Laissons ici la parole au savant doyen de Bordeaux : « On aperçoit la vraie solution du problème, si l'on comprend qu'une société, une nation se compose non seulement d'individus, mais encore de groupes d'individus qui constituent autant d'éléments sociaux distincts des individus : les groupes communaux, familiaux, les Assemblées ouvrières, agricoles, industrielles, commerciales, scientifiques et même religieuses.

Si l'on veut que le Parlement soit une exacte représentation du pays, il faut qu'il soit composé de deux Chambres dont l'une représentera plus particulièrement les individus et dont l'autre représentera plus particulièrement les groupes sociaux suivant un système que l'art politique saura déterminer pour chaque pays. Les deux Chambres ont alors un mode de recrutement démocratique, national ; le Parlement contient alors tous les éléments constitutifs du pays ; il est véritablement un organe de représentation. » (1)

Chacune des deux Chambres peut personnifier, par son esprit, l'une des grandes tendances élémentaires qui, partout et toujours, font la vie même des sociétés : d'un côté, l'esprit de progrès ; d'autre part, l'esprit de tradition et de conservation.

Il se pose une question à savoir : faut-il introduire chez nous la Chambre Haute ? Nous répondrons sans aucune hésitation affirmativement.

Nous avons vu, dans notre dernier chapitre, que la doctrine juridique moderne est favorable au système bicaméral. La doctrine juridique actuelle est presque unanime à reconnaître les utilités de l'institution des deux Chambres même dans les pays nouveaux et très

(1) DIGUIT, *Éléments de Droit constitutionnel*, t. II, p. 556, Ed. 1925.

démocratiques où les questions économiques tendent à prévaloir sur les problèmes proprement politiques. Ensuite, ce qui est certain, c'est que la dualité des Chambres a été acceptée généralement dans les Etats civilisés avec un accord qui nous semblerait presque l'unanimité si nous pouvions oublier un instant qu'au nombre des rares nations qui font exception se trouve celle qui nous intéresse le plus.

Ensuite, la Chambre Haute fait partie inhérente du gouvernement représentatif et parlementaire, forme de gouvernement que notre Constitution a adopté dans ses article 1. « Le Gouvernement représentatif et parlementaire est un mécanisme très complexe; il suffit d'en rejeter une partie pour que ce mécanisme soit faussé. Dès le moment qu'on a adopté le régime parlementaire, il fallait l'adopter dans son intégralité pour que la machine parlementaire puisse fonctionner à la satisfaction de tous.

Une Chambre Haute serait spécialement pour notre pays d'une grande utilité. La Chambre unique est essentiellement mobile et impressionnable. Un Sénat où seraient représentés toutes les notabilités du pays, donnerait de cette stabilité, si nécessaire à chaque Etat, et de la continuité, à la vie parlementaire et politique de notre Etat. Nous cherchons dans l'institution de la Chambre Haute un pouvoir modérateur, destiné à faire une besogne d'assagissement que nous croyons relativement facile, parce que le peuple a fait ses preuves de sagesse, qu'il est trop intelligent pour ne pas comprendre l'intérêt de la création d'un organisme politique qui ne peut que fortifier la cohésion nationale et rehausser le prestige de la patrie.

Il n'est point ici question de savoir comment organiser la seconde Chambre. C'est un sujet trop vaste et qui exige un accord entre le milieu social et le Sénat qui sera appelé à incarner ce qu'il y a de meilleur, de plus élevé,

de plus stable dans ses aspirations. Nous le laisserons de côté. Ce qui importe, c'est le principe. Les détails ont aussi leur importance, même s'ils sont d'ordre secondaire.

Vu :

Le Doyen,

Le Président,

H. BERTHÉLEMY.

MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris.

Pour le Recteur :

L'Inspecteur de l'Académie,

MAURELLET.

APPENDICE

La crise actuelle du régime parlementaire en Yougoslavie.

La dernière crise politique gouvernementale en Yougoslavie ouverte par la démission du Cabinet Korochetz a reçu une solution en dehors des combinaisons parlementaires coutumières. Dans la nuit entre le 5 et 6 janvier 1929, un brusque changement de régime fut opéré. Le roi Alexandre a créé, par un simple acte de volonté, un ordre de choses nouveau dans la Yougoslavie que les querelles des partis politiques poussaient aux abîmes. Le 6 janvier, le roi Alexandre venait d'adresser au pays la proclamation qui contenait la dissolution de la Skoupchtina élue le 11 septembre 1927, l'abrogation de la Constitution du 28 juin 1921, de même que toutes les lois constitutionnelles furent suspendues. Toutes les « autres lois du pays demeurent valables pour autant qu'elles ne seront pas supprimées par mon ukase (un ukase royal) si besoin en est. » (1) Ainsi toutes les lois constitutionnelles et organiques du pays furent abrogées.

Or, cette décision royale a donné une solution nouvelle à la crise yougoslave. Après s'être rendu compte de l'impossibilité de réaliser une entente ministérielle capable de surmonter les difficultés présentes, et en présence d'un danger de dislocation de l'unité nationale, le Roi Alexandre a saisi lui-même le pouvoir souverain dans toute son étendue. Le Gouvernement extraparle-

(1) Proclamation royale du 6 janvier 1929.

mentaire fut formé responsable devant le seul souverain. Le nouveau Cabinet yougoslave se compose d'un certain nombre de personnalités influentes, qui peuvent être décrites comme « des amis du Roi » et qu'on savait être depuis longtemps en faveur des mesures arbitraires de gouvernement. Il comprend également une sélection de spécialistes, sans de très fortes attaches politiques, mais choisis avec l'intention de rendre le nouveau Gouvernement représentatif des nouvelles provinces aussi bien que de la Serbie proprement dite. Le Roi Alexandre a édicté immédiatement les mesures provisoires découlant logiquement de cet acte. Une loi sur le pouvoir royal et l'administration suprême de l'Etat a été publié au *Journal Officiel*. (2)

La *Constitution provisoire* a été promulguée le 7 janvier, dont la teneur est la suivante :

L'article premier stipule que le royaume des Serbes, Croates et Slovènes est une monarchie héréditaire.

Aux termes de l'article 2, le Roi est détenteur de toute l'autorité dans le pays. Il édicte et promulgue les lois, nomme les fonctionnaires, confère les grades dans l'armée, commande la force armée.

L'article 3 confère au Roi le droit d'amnistie et de grâce.

Selon l'article 4, le Roi représente l'Etat dans toutes les relations avec les puissances étrangères.

Les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 et 14 sont consacrés au statut de la maison royale et à l'organisation et à l'exercice de la Régence pendant l'absence, la maladie du Roi ou pendant sa minorité.

Aux termes de l'article 15, le Roi nomme le président du Conseil et les ministres, qui agissent conformément à ses instructions. Les ministres prêtent serment de fidélité au Roi.

L'article 16 stipule que les ministres sont responsables devant le Roi, qui peut les mettre en accusation.

(2) V. J. Of. du 7 janvier 1929.

L'article 17 prévoit la procédure à suivre pour la mise en jugement des ministres.

Selon l'article 18, le Roi édicte et promulgue les lois par décrets contresignés par le président du Conseil, le ministre intéressé et le ministre de la Justice.

Aux termes de l'article 19, le pouvoir administratif est exercé par les ministres, conformément à l'autorisation royale.

L'article 20 stipule que le pouvoir judiciaire est exercé, dans tout le pays, au nom du Roi.

L'article 21 dispose que la présente loi entre en vigueur du jour de sa publication au *Journal Officiel*, c'est-à-dire, le 6 janvier.

Outre le texte de la nouvelle loi sur le pouvoir royal et l'administration suprême de l'Etat, le *Journal Officiel* du 6 janvier a promulgué une série de lois portant protection de la sécurité de l'ordre public, modifiant et complétant la loi sur la presse et modifiant la loi sur les municipalités et les autonomies régionales.

La promulgation du 6 janvier, que le Roi Alexandre I^{er} Karageorgevitch avait adressé au pays, et le communiqué officiel nous permettent de saisir les motifs de la décision royale. Or, on sait que le Roi ne s'y est résolu qu'après avoir constaté l'impossibilité de résoudre la crise gouvernementale par des moyens normaux, qu'après s'être trouvé devant l'impossibilité d'arriver à « une concordance de vues entre les principales tendances politiques pour aboutir à une solution parlementaire de la crise qui aurait pu concilier toutes les divergences, qui se manifestaient même dans la question d'organisation fondamentale de l'Etat. C'est là, au reste, que résidait la difficulté de la crise », car, dans l'état actuel, aucune combinaison parlementaire garantissant le maintien de l'unité de l'Etat et de l'intégrité nationale n'était pas possible. L'entente et même les rapports les plus ordinaires entre les partis et les particuliers sont devenus absolument impossibles. Des querelles regrettables et des événements à la Skoupchtina commencèrent à

ébranler, chez le peuple, la confiance dans l'Etat. Il va sans dire qu'une telle situation politique malsaine dans le pays, est non seulement préjudiciable à la vie intérieure et au progrès, mais encore au règlement et au développement des rapports extérieurs de notre Etat, ainsi qu'au renforcement de notre prestige et de notre crédit à l'étranger (1).

« C'était, disait le roi, un dilemne : ou bien sacrifier l'unité et l'avenir de mon royaume, ou bien m'exposer moi-même, en personne, en assumant les pouvoirs nécessaires pour le temps nécessaire. Je n'ai pas hésité longtemps... C'est avec le concours de tous ceux qui, dans ce pays, veulent travailler, que j'entends préparer le retour à la santé politique et à la prospérité économique. »

En ces circonstances, le Roi avait à choisir entre la formation d'un ministère neutre, d'un cabinet d'affaires ou d'attente dans le cadre constitutionnel, et un changement de régime qui permettrait la réorganisation de l'Etat entre les partis. Las des demi-mesures, craignant qu'une solution bâtarde compromit irrémédiablement l'unité, il s'est décidé pour la seconde solution.

Le Roi Alexandre I^{er} Karageorgevitch apparaît, dans la situation actuelle, en arbitre, non en dictateur. Son initiative souveraine n'a pas pour but de dresser le monarque contre la représentation nationale. Le roi n'était pas en conflit avec la Skoupchtina ; la Skoupchtina possédait une majorité et travaillait régulièrement ; l'ordre public n'était pas troublé. Le danger venait du désaccord entre la Serbie proprement dit et la Croatie qui se plaignait, tout à fait arbitrairement d'ailleurs, de subir l'hégémonie de la Serbie avant-guerre. Les mesures prises sont radicales parce qu'il faut reprendre à pied d'œuvre l'édifice constitutionnel élevé dans les circonstances pénibles en 1921. La Constitution de Vidov-dan ne s'est pas tassée et assouplie à l'usage. Mais ce n'est pas en raison de ses vices propres ; c'est presque exclusivement

(1) Proclamation royale du 6 janvier 1929.

parce qu'elle a dû fonctionner entre les mains des représentants de régions ayant des origines historiques, des religions et des mœurs différentes, quoique de même race et de même langue. On ne s'illusionnait guère en 1921 sur la durée de cette Constitution. On comptait sur l'expérience pour indiquer des modifications à introduire. Même avant l'avènement du nouveau régime, la révision de la Constitution n'a été que question du temps.

Il tombe sous le sens commun que l'on ne peut apprécier la situation exceptionnelle ainsi créée au Royaume des S. C. S. à la lumière des principes et des méthodes politiques ordinaires. Il y a ici quelque chose d'absolument nouveau, qui n'a pas de précédent ailleurs, dont on ne discerne pas encore nettement tous les développements possibles.

La question est à savoir si le régime improvisé le 5 janvier **permettra** réellement de faire face à la crise nationale que subit la Yougoslavie. Pour autant que l'on puisse se rendre compte de la situation de fait un mois mois après le coup d'Etat, les choses paraissent se présenter sous cet aspect : on a foi dans la volonté du Roi Alexandre de sauver le pays, on s'en remet à lui du choix des moyens par lesquels peut s'accomplir le plus sûrement ce salut ; on ne doute point que ce grand but atteint, le souverain ne prenne lui-même l'initiative de rétablir un ordre constitutionnel soigneusement préparé et devant permettre aux Serbes, Croates et Slovènes de vivre en bonne intelligence.

Le régime inauguré le 5 janvier n'est, paraît-il qu'un régime de transition. On a l'intention de revenir au régime parlementaire. Les déclarations faites ces jours derniers par le Roi Alexandre I^{er} Karageorgevitch à un journaliste **français**, sont de nature à rassurer l'opinion à cet égard. « Ce que je veux faire, a dit le Roi, est simple. Loin d'orienter mon pays vers un régime d'autorité sans contrôle, j'entends le faire bénéficier, plus tard, par de justes lois électorales, du vrai parlementarisme et de la **vraie démocratie**. Je veux qu'il soit plus

libre et qu'il manifeste sa volonté avec plus d'indépendance que par le passé. » (3) Dans sa proclamation, d'autre part, le Roi Alexandre se déclare partisan ardent du système parlementaire : « Le parlementarisme, qui était comme un moyen politique, une tradition de mon tant regretté père, est demeuré mon idéal. »

D'autre part, le président du Conseil, le général Gevrovitch, dans une déclaration faite ces jours derniers, laisse entendre que la Yougoslavie en reviendra au régime constitutionnel et parlementaire dès que la tâche à laquelle se voue le nouveau Gouvernement sera achevée.

Il est vrai que cette tâche peut exiger beaucoup de temps. En Yougoslavie, il s'agit de rendre possible, dans le cadre de l'unité nationale, la collaboration sur un pied d'égalité absolue, des Serbes et des Croates, de telle sorte qu'il faudra bien trouver une formule constitutionnelle nouvelle, qui ne sera pas facile à établir.

Or, en s'appuyant sur ces déclarations, on peut dire que le régime actuel s'est proposé, sa tâche une fois terminée, de revenir au parlementarisme. Certainement, à l'occasion de l'élaboration de la nouvelle Constitution, il se posera la question de la dualité des Chambres. Nous sommes d'avis que la seconde Chambre sera introduite en Yougoslavie, parce que l'opinion publique est favorable à l'établissement de cette institution ; d'autre part, parmi les revendications qu'avaient formulé les Croates, le système bicaméral prenait la première place ; et toujours dès qu'on parlait de la revision de la Constitution, la réforme constitutionnelle devait englober la Chambre Haute. Espérons que les futurs constituants adopteront la Chambre Haute et que la nouvelle Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes dotera le pays du système bicaméral.

(3) *Matin* du 21 janvier 1929.

BIBLIOGRAPHIE

- ADRIATICUS. — La question adriatique. Recueil de documents, Paris, 1920.
- BARTHÉLEMY (J.). — Les résistances du Sénat, *Revue du droit public et la Science politique*, t. XXX, 1913.
- BRUCE. — Démocraties modernes, t. II, Paris, 1925.
- BRUCE. — La République américaine, 1^{re} éd., t. I et t. II.
- CHOURMIN (G.). — Les Croates et la Constitution, Novi Zivot, 1921.
- DIGUIT (L.). — Traité de Droit constitutionnel, Paris, 1925.
- GARACHANIN (M.). — Une ou deux Chambres, Belgrade, 1888.
- GAVRILOVITCH (M.). — Miloche Obrenovitch.
- GEORGEVITCH (Vl.). — La Chambre haute du Royaume de Serbie, dans la revue *La Patrie* (Otdajbina), 1891-93.
- GIVANOVITCH (Giv.). — Histoire politique de la Serbie, t. I à IV, Belgrade 1927.
- GUERCHITCH (Guiga). — La Chambre haute, dans la revue *Rad* (Le travail), 1881.
- GUYGRAND (Georges). — La démocratie et l'après-guerre, Paris.
- ESMEIN (A.). — Eléments de Droit constitutionnel français et comparé, édit. 1927.
- MESTRE (Achile). — Le sens de la division du pouvoir législatif aux Etats-Unis d'Amérique, *Revue générale du Droit de la Législ.*, 1901, t. XXIV.
- MILOCHEVITCH (Michel). — Le suffrage politique dans les Constitutions de Serbie, thèse, Paris 1928.

- MILOCHEVITCH (Racha). — Le soulèvement de Timok, Belgrade 1923.
- MARKOVITCH (L.). — La Constitution devant le Comité constituant, dans la revue *Novi Zivot*, 1921.
- MILOVANOVITCH (M.). — La réforme constitutionnelle de 1888, Belgrade.
- MILOVANOVITCH (M.). — La question de la dualité des Chambres, Belgrade 1881.
- MOITCH (S.). — Le parlement économique, thèse Paris 1927.
- MONTESQUIEU. — De l'esprit des lois.
- NIKITOVITCH (Tschasl.). — La bibliographie juridique, Belgrade 1928.
- NOVAKOVITCH (S.). — La résurrection de l'Etat serbe, Belgrade 1904.
- NOVAKOVITCH (St.). — Les Constitutions et les lois de l'époque de Karageorges.
- NOVAKOVITCH (St.). — Vingt années de politique constitutionnelle (1883-1903). Bo. 1912.
- PAVLOVITCH (Boja). — La législation sur la liberté de la presse en Yougoslavie. Paris 1927.
- PERITCH (I.). — L'étude sur la nouvelle Constitution du Royaume de Serbie, dans le bulletin mensuel de la Société de législation comparée, 1902-1903.
- PERITCH (I.). — L'appendice à l'étude sur la Constitution du Royaume de Serbie dans la Revue générale du Droit, 1903-1904.
- PETROVITCH (M.). — Finances et institutions de la Serbie restaurée, Belgrade 1897.
- PROTITCH (St.). — Vers la Constitution. Belgrade 1921.
- PROTITCH (St.). — Le projet de Constitution. Belgrade 1921.
- PROTITCH (St.). — Quelques réflexions sur la Constitution. Belgrade 1921.
- PROTITCH (St.). — Sur le Sénat. Belgrade 1921.
- RIBARGE (Ot.). — Notre Etat est-il nouvel ou ancien Etat.
- ROUSSEAU. — Du Contrat social.

SISITCH (F.). — Les documents sur la formation de l'Etat des S. C. S., Zagreb 1919.

SMODLAKA (I.). — Le projet de Constitution, Zagreb 1920.

VOCHNIAK (B.). — La Chambre haute, dans la revue *Srpski Knjizevni Glasnik*, 1921.

YOVANOVITCH (Nik.). — Etude sur la Constitution du Royaume des S. C. S., Paris 1924.

YOVANOVITCH (Slob.). — Droit constitutionnel du Royaume des S. C. C., Belgrade 1924.

YOVANOVITCH (Slob.). — Etudes politiques et juridiques, t. I, II.

YOVANOVITCH (Slob.). — Oustavobranitelji et leur gouvernement.

YOVANOVITCH (Slob.). — Le règne de Milan Obrénovitch, t. I, II, Belgrade 1927.

ZOLGER (I.). — Notre Etat est un nouvel Etat (Le juriste slovène).

Annuaire de législation étrangère, Paris.

Journaux politiques de 1867 à 1881.

Procès-verbaux des séances de la Commission constitutionnelle, Belgrade 1921.

Procès-verbaux de la Constituante, Belgrade 1921.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	5
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

<i>La Chambre Haute dans les Constitutions serbes et devant l'opinion publique serbe</i>	7
--	---

CHAPITRE I. — Les premières Constitutions serbes et l'orga- nisation du pouvoir législatif	7
---	---

§ 1. — L'organisation du pouvoir législatif d'après la Constitution de février 1835.....	13
---	----

§ 2. — La Constitution dite « turque » de 1838. — L'organisation du pouvoir législatif dans la Constitution de 1838	17
---	----

CHAPITRE II A. — La réforme constitutionnelle en 1869 et la question de la dualité des Chambres.....	27
---	----

§ 1. — Aperçu de l'organisation du pouvoir législa- tif dans la Constitution de 1869	54
---	----

§ 2. — Les députés au gouvernement.....	57
---	----

CHAPITRE II B. — Le projet des progressistes préconisant l'établissement de la Chambre Haute. — L'œuvre de Guiga Guerschitch et son influence sur l'opinion publique.....	60
---	----

§ 1. — Le projet de Constitution du parti politique progressiste en 1881 et la Chambre Haute..	61
---	----

§ 2. — L'étude de Guerchitch sur la Chambre Haute et son influence sur l'opinion publique	65
CHAPITRE IV. — Les premiers partis politiques en Serbie et leur organisation en 1881.....	75
§ 1. — Le parti libéral.....	77
§ 2. — Le parti progressiste	80
§ 3. — Le parti radical	84
CHAPITRE V. — La dualité des Chambres et l'organisation du pouvoir législatif dans la Constitution de 1888.....	93
§ 1. — La question du Sénat dans le Comité constituant de 1888. — L'adoption d'une Chambre unique	95
§ 2. — La Constitution de 1880. — L'adoption d'une Chambre unique. — Garanties destinées à améliorer la qualité de l'œuvre législative.	100
§ 3. — L'opinion publique à la veille des changements constitutionnel de 1888 et l'idée d'une Chambre Haute	107
CHAPITRE VI. — Les changements constitutionnels de 1888 à 1903. — La réforme constitutionnelle de 1901 et l'établissement de la Chambre Haute	113
§ 1. — L'élaboration de la Constitution de 1901....	115
§ 2. — Le pouvoir législatif d'après la Constitution de 1901. — Le Sénat et l'Assemblée Nationale	120
CHAPITRE VII. — La Constitution du 5 juin 1903.....	127

DEUXIEME PARTIE

La question de la Chambre Haute dans le Monténégro et les autres pays yougoslaves de l'ex-Monarchie austro-hongroise.

CHAPITRE I. — Le Monténégro et la question de la Chambre Haute	129
---	------------

CHAPITRE II. — La Chambre Haute et les pays yougoslaves de l'ex-Monarchie austro-hongroise.....	133
Section 1. — La Croatie et la Slavonie.....	133
Section 2. — La Bosnie et Herzegovine	138
Section 3. — La Voïvodina	140

TROISIEME PARTIE

La Yougoslavie devant le problème bicaméral

CHAPITRE I. — La formation de l'Etat yougoslave.....	143
CHAPITRE II. — Le royaume des Serbes, Croates et Slovènes est-il un nouvel ou ancien Etat.....	157
§ 1. — Le point de vue du droit international.....	160
§ 2. — Le point de vue du droit constitutionnel interne	163
CHAPITRE III. — L'origine de la Constitution de Vidovdan..	168
CHAPITRE IV. — Les dispositions des projets divers de Cons- titution concernant l'organisation du pouvoir législatif..	176
§ 1. — Le projet du gouvernement Pachitch.....	176
§ 2. — Le projet de l'ancien gouvernement Vesnitch.	182
§ 3. — Le projet de Constitution de Stoyan Protitch.	183
§ 4. — Le projet de Constitution du Club national..	185
§ 5. — Le projet du parti socialiste.....	189
§ 6. — Le projet du Club musulman.....	190
§ 7. — Le projet du Club yougoslave.....	190
§ 8. — Le projet du Club républicain.....	192
§ 9. — Le projet de Smodlaka	193
§ 10. — Le projet du Club paysan	195
CHAPITRE V. — La Constituante de 1921. — La dualité des Chambres devant la Constituante. — L'adoption d'une Chambre unique	200
§ 1. — La Constituante	200
§ 2. — Le Comité constituant	202

CHAPITRE VI. — L'organisation du pouvoir législatif d'après la Constitution de Vidovdan	227
§ 1. — Les attributions législatives du roi.....	227
§ 2. — La représentation nationale	228
a) La composition de l'Assemblée.	
b) Les dispositions générales.	
c) Les privilèges et garanties de la Chambre.	
d) Les Attributions de la Chambre.	
CHAPITRE VII. — Une ou deux Chambres.....	237
Conclusion	251
Appendice :	
<i>La crise actuelle du régime parlementaire en Yougosla-</i> <i>vie</i>	259
Bibliographie	265

